

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet organizacije i informatike u Varaždinu

Romana Petričević

# **Unapređenje procesa poslovnog odlučivanja o sudjelovanju na natječaju javne nabave**

Specijalistički završni rad

Varaždin, travanj 2019.

## Podaci o specijalističkom završnom radu

### I. Autor

Ime i prezime	Romana Petričević
Datum i mjesto rođenja	11. lipnja 1983., Varaždin
Naziv fakulteta i datum diplomiranja	Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike u Varaždinu
Sadašnje zaposlenje	Zamjenik financijskog direktora u COLAS Hrvatska d.d.

### II. Završni rad

Naslov	Unapređenje procesa poslovnog odlučivanja o sudjelovanju na natječaju javne nabave
Broj stranica, slika, tablica, priloga, bibliografskih podataka	Stranice – 71; Slike – 21; Tablice – 9
Znanstveno područje, smjer i disciplina iz koje je postignut akademski stupanj	Poslijediplomski specijalistički studij – Menadžment poslovnih sustava
Mentor i voditelj rada	prof. emer. Tihomir Hunjak
Fakultet na kojem je rad obranjen	Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike u Varaždinu
Oznaka i redni broj rada	70

### III. Ocjena i obrana

Datum prihvaćanja teme od Fakultetskog vijeća	11. prosinca 2018.
Datum predaje rada	30. travnja 2019.
Datum sjednice FV-a na kojoj je prihvaćena pozitivna ocjena rada	28. svibnja 2019.
Sastav Povjerenstva koje je rad ocijenilo	1. Izv. prof. dr. sc. Vladimir Kovšca, predsjednik 2. Prof. emeritus Tihomir Hunjak, mentor i član 3. Izv. prof. dr. sc. Nina Begičević Ređep, članica
Datum obrane	18. lipnja 2019.
Sastav Povjerenstva pred kojim je rad obranjen	1. Izv. prof. dr. sc. Vladimir Kovšca, predsjednik 2. Prof. emeritus Tihomir Hunjak, mentor i član 3. Izv. prof. dr. sc. Nina Begičević Ređep, članica
Datum promocije	-

Završni rad

# **Unapređenje procesa poslovnog odlučivanja o sudjelovanju na natječaju javne nabave**

Mentor: prof. emer. Tihomir Hunjak

Ime i prezime studenta: Romana Petričević

Matični broj studenta: MPS-136/2016

Smjer studija: poslijediplomski specijalistički studij, Menadžment poslovnih sustava

Varaždin, travanj 2019.

## Zahvala

*Zahvaljujem prof. emer. Tihomiru Hunjak na mentorstvu i stručnom vodstvu koji je svojim znanjem, znanstvenim i stručnim iskustvom te podrškom doprinio izradi specijalističkog rada.*

*Zahvalu upućujem i doc. dr. sc. Bojanu Žugec na nesebičnoj pomoći i stručnim savjetima tijekom izrade specijalističkog rada, kao i svim profesorima Poslijediplomskog specijalističkog studija Menadžment poslovnih sustava koji su kroz studij utjecali na unaprjeđenje mojih profesionalnih znanja.*

*Također, zahvaljujem društvu COLAS Hrvatska d.d. koje je prepoznalo moje znanstvene interese i omogućilo mi da se razvijam u tom smjeru te svim kolegama koji su odvojili vrijeme i pomogli kroz pisanje specijalističkog rada.*

*Najviše bih htjela zahvaliti svojoj obitelji, sestri i prije svega roditeljima koji su me uvijek pratili u svim mojim životnim odlukama pa tako i ovoj. Zatim kćerkama Klari i Sofiji koje su mi svojim osmjehom dale snagu da prevladam sva zahtjevnja razdoblja tijekom studija, i na kraju mužu Frani koji je imao strpljenja i razumijevanja za sve moje odsutnosti tijekom istraživanja i pisanja specijalističkog rada.*

# Sadržaj

<b>Zahvala.....</b>	<b>4</b>
<b>Sadržaj.....</b>	<b>5</b>
<b>Popis slika.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Popis tablica.....</b>	<b>7</b>
<b>1. Uvod .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Javna nabava.....</b>	<b>9</b>
2.1. Pojmovi vezani uz postupak javne nabave .....	9
2.2. Javna nabava u Europskoj uniji.....	12
2.3. Javna nabava u Hrvatskoj .....	14
2.3.1. Pravni okvir javne nabave.....	18
2.3.2. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave .....	19
2.3.3. Vrste postupaka javne nabave .....	22
2.3.4. Savjetovanje prije postupka javne nabave .....	26
2.3.5. Pragovi javne nabave i elektronički oglasnik javne nabave.....	29
2.4. Održiva javna nabava.....	30
<b>3. Troškovna učinkovitost i javna nabava u Hrvatskoj niskogradnji .....</b>	<b>34</b>
3.1. Ekonomski najpovoljnija ponuda u niskogradnji .....	37
3.1.1. Relativni i apsolutni model za ocjenjivanje ENP-a.....	41
<b>4. Proces odlučivanja u javnoj nabavi.....</b>	<b>43</b>
4.1. Informacije o društvu COLAS Hrvatska d.d.....	44
4.2. Poslovno odlučivanje o sudjelovanju na natječaju.....	45
4.2.1. Definiranje statusa prilikom javljanja na natječaj .....	47
<b>5. Upravljanje rizicima u javnoj nabavi .....</b>	<b>50</b>
5.1. Upravljanje rizicima kroz faze natječajnog procesa u Društvu.....	54
<b>6. Analiza naručitelja i modela u postupcima javne nabave kroz studije slučaja.....</b>	<b>56</b>
6.1. Studija slučaja 1 .....	60
6.2. Studija slučaja 2 .....	61
6.3. Studija slučaja 3 .....	62
6.4. Studija slučaja 4 .....	63
6.5. Studija slučaja 5 .....	64
6.6. Zaključak na temelju studija slučaja .....	65
6.7. Nadogradnja kriterija ENP u niskogradnji u Hrvatskoj .....	66
<b>7. Zaključak.....</b>	<b>69</b>
<b>8. Literatura .....</b>	<b>71</b>

## Popis slika

<i>Slika 2.1 Udio ugovora po vrsti naručitelja u predmetu nabave "Radovi" .....</i>	<i>11</i>
<i>Slika 2.2 Udio objavljenih ugovora po predmetu nabava .....</i>	<i>11</i>
<i>Slika 2.3 Ukupni učinak razvijenosti javne nabave zemalja članica za 2016. godinu .....</i>	<i>15</i>
<i>Slika 2.4 Udio pokazatelja „jednog ponuditelja“ u razdoblju od 2014. do 2017. godine u Hrvatskoj .....</i>	<i>16</i>
<i>Slika 2.5 Udio pokazatelja „pozivanje na ponudu“ u razdoblju od 2014. do 2017. godine u Hrvatskoj .....</i>	<i>17</i>
<i>Slika 2.6 Ukupna vrijednost (u kunama) objava o sklapanju ugovora prema vrsti postupka za djelatnost naručitelja opće javne usluge u Hrvatskoj tijekom 2017. godine .....</i>	<i>24</i>
<i>Slika 2.7 Ukupna vrijednost javne nabave (u kunama) za vrstu nabave "Radovi" u Hrvatskoj tijekom 2017. godine .....</i>	<i>24</i>
<i>Slika 2.8 Udio u ukupnoj vrijednosti objava o sklapanju ugovora prema vrsti nabave za djelatnost naručitelja opće javne usluge .....</i>	<i>25</i>
<i>Slika 2.9 Udio potpisanih ugovora prema sjedištu naručitelja za djelatnost naručitelja opće javne usluge .....</i>	<i>26</i>
<i>Slika 2.10 Područja posebne važnosti kod održive javne nabave u građevini .....</i>	<i>31</i>
<i>Slika 3.1 Što sve utječe na ekonomski najpovoljniju ponudu .....</i>	<i>39</i>
<i>Slika 3.2 Udio u ukupnoj vrijednosti objava (u kunama) o sklapanju ugovora prema kriteriju za odabir ponude i za djelatnost naručitelja opće javne usluge u 2017. godini .....</i>	<i>40</i>
<i>Slika 3.3 SWOT analiza relativnog modela javne nabave .....</i>	<i>41</i>
<i>Slika 3.4 SWOT analiza apsolutnog modela javne nabave .....</i>	<i>42</i>
<i>Slika 4.1 Organizacijska struktura i glavne odrednice COLAS Hrvatska Grupe u 2017. godini .....</i>	<i>44</i>
<i>Slika 4.2 Faze u procesu odlučivanja o sudjelovanju na javnom natječaju prema praksi u Društvu .....</i>	<i>46</i>
<i>Slika 4.3 Stablo odluke o odabiru statusa prilikom javljanja na natječaj javne nabave .....</i>	<i>48</i>
<i>Slika 5.1 Potprocesi u javnoj nabavi .....</i>	<i>51</i>
<i>Slika 5.2 Faze natječajnog procesa .....</i>	<i>54</i>
<i>Slika 5.3 Faze procesa upravljanja rizicima .....</i>	<i>55</i>
<i>Slika 6.1 Udio grupiranih naručitelja u ukupnoj vrijednosti javne nabave u COLAS Hrvatska d.d. ....</i>	<i>58</i>

## Popis tablica

<i>Tablica 2.1 Karakteristične pogreške naručitelja i ponuditelja.....</i>	<i>20</i>
<i>Tablica 5.1 Sumirani prikaz definicija rizika.....</i>	<i>50</i>
<i>Tablica 5.2 Rizici relevantni za Društvo kroz potprocese u javnoj nabavi .....</i>	<i>52</i>
<i>Tablica 6.1 Podjela naručitelja prema internom praćenju Društva .....</i>	<i>57</i>
<i>Tablica 6.2 Studija slučaja 1 .....</i>	<i>60</i>
<i>Tablica 6.3 Studija slučaja 2 .....</i>	<i>61</i>
<i>Tablica 6.4 Studija slučaja 3 .....</i>	<i>62</i>
<i>Tablica 6.5 Studija slučaja 4 .....</i>	<i>63</i>
<i>Tablica 6.6 Studija slučaja 5 .....</i>	<i>64</i>

## 1. Uvod

Važnost i značaj javne nabave ogleda se kroz činjenicu kako u Europskoj uniji (dalje u tekstu EU) na javnu nabavu otpada dva bilijuna eura svake godine.<sup>1</sup> Kako je riječ o zaista velikoj brojci, trebali bismo vidjeti možemo li pažljivijim upravljanjem javnom nabavom ostvariti značajnije uštede u javnim proračunima, a posljedično tome bogatija javna ulaganja. Uštede od 10%, bez smanjenja razine usluge, u ovim okvirima znače višak u iznosu od 200 milijardi eura godišnje koji bi se mogao dodatno usmjeriti građanima Europe. Taj primjer samo potvrđuje od kolikog je značaja učinkovito i efikasno upravljanje javnom nabavom.

Ekonomska integracija postignuta uvođenjem jedinstvenog globalnog tržišta i dalje je ključni poticaj za povećanje konkurentnosti zemalja te je stoga potrebno s posebnom pažnjom razvijati strategiju javne nabave na razini svake zemlje članice EU. Ovakav kontekst javne nabave je bio i poticaj za odabir teme završnog rada: značaj javne nabave na globalnoj i društvenoj razini, svakodnevno obavljanje radnih zadataka povezanih s postupcima javne nabave, susretanje s pravnim okvirima, pragovima i modelima javne nabave, upoznavanje s ugovorima i fazama procesa odlučivanja u javljanju na natječaj, upravljanje rizicima povezanih s javnom nabavom, itd.

Cilj rada je da se temeljem analize postupaka javne nabave u građevinskom sektoru u Republici Hrvatskoj, s naglaskom na niskogradnji, utječe na poboljšanje procesa poslovnog odlučivanja prilikom javljanja na natječaje javne nabave u društvu COLAS Hrvatska d.d. U radu će se analizirati praksa javne nabave u hrvatskoj niskogradnji i mogućnost da se u okvirima te prakse prepoznaju ključne prednosti društva COLAS Hrvatska d.d. Prednosti će se analizirati u odnosu na postupke koji se primjenjuju u javnim natječajima i u odnosu na modele za selekciju dobavljača i ocjenjivanje ponuda. Također će se identificirati koji postupci i modeli predstavljaju prijetnje za uspjeh ovog društva na natječajima u tolikoj mjeri da se ne isplati donositi odluku o sudjelovanju na natječajima u kojima se oni primjenjuju. Istražiti će se rizici karakteristični za proces javne nabave i predložiti mjere za upravljanje procesima odlučivanja o sudjelovanju na natječajima javne nabave u društvu COLAS Hrvatska d.d.

Dodatno će se analizirati stanje i razvijenost javne nabave u Hrvatskoj u odnosu na razvijenost javne nabave ostalih članica EU, kao i primjena održive javne nabave u našoj zemlji. Obradom analiza Europske komisije, komentirati će se razlozi zaostajanja za dobrim praksama EU i osvrnuti se na moguća poboljšanja modela koji se koriste u postupcima javne nabave u našoj zemlji.

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying\\_green\\_handbook\\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_hr.pdf), 14.03.2018.



## 2. Javna nabava

Paralelno s razvojem države kao organizirane društvene zajednice, razvija se i mehanizam javne nabave. Razvojem upravnog prava i gospodarskim jačanjem države, razvija se javna nabava kao gospodarska djelatnost države u postupku nabave robe, radova i usluga.<sup>2</sup>

Javna nabava je regulirana posebnim zakonskim okvirom i skupom pravila, odnosno principima javne nabave. Dva su osnovna principa javne nabave:

- prvi princip javne nabave je realiziranje javnih interesa i financiranje javnokorisnih državnih djelatnosti,
- drugi princip proizlazi iz činjenice da država u nabavi roba, usluga i radova troši proračunska sredstva pa je nužno da javna nabava bude definirana i određena strogim i formaliziranim pravilima.<sup>3</sup>

*„Proces javne nabave sastoji se od nekoliko faza: faze planiranja, objave poziva na nadmetanje, pristupa dokumentaciji za nadmetanje, dostave ponuda/zahtjeva za sudjelovanje, pregleda i ocjene ponuda/zahtjeva za sudjelovanje, odabira ponude, narudžbe, izdavanja računa i plaćanja.“<sup>4</sup>* U sljedećim poglavljima se spomenute faze procesa javne nabave detaljnije obrađuju.

### 2.1.1. Pojmovi vezani uz postupak javne nabave

Kada govorimo o pojmovima u javnoj nabavi potrebno je objasniti pojam naručitelj i vrste naručitelja. Oni se Zakonom o javnoj nabavi (dalje u tekstu ZJN) definiraju kako bi se unificirali pojmovi i uskladili na pravnim i funkcionalnim razinama.<sup>5</sup>

*„Naručitelj je pravna osoba koja je dužna primjenjivati ZJN i provoditi postupke javne nabave.“<sup>6</sup>* U domaćem i inozemnom kontekstu naručitelji se dijele na javne i sektorske.

*„Javni naručitelji su definirani kao tijela kod kojih postoji opasnost preferencija određenih ponuditelja i u praksi ih se izjednačuje s javnim sektorom. Direktiva 2014/24/EU javne naručitelje definira kao državu, regionalne ili lokalne vlasti, javnopravna tijela, udruženja koja je osnovala jedna ili nekoliko takvih vlasti te jedno ili nekoliko takvih javnopravnih tijela.“<sup>7</sup>*

<sup>2</sup> Turudić, M.: Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017.

<sup>3</sup> Turudić, M.: Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017.

<sup>4</sup> <http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/STRATE%C5%A0KI%20DOKUMENTI/Strategija%20e-nabave.pdf>, 18.07.2018.

<sup>5</sup> Turudić, M.: Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017.

<sup>6</sup> Turudić, M.: Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017.

<sup>7</sup> Članak 1. stavak 1. Direktive 2014/24/EU

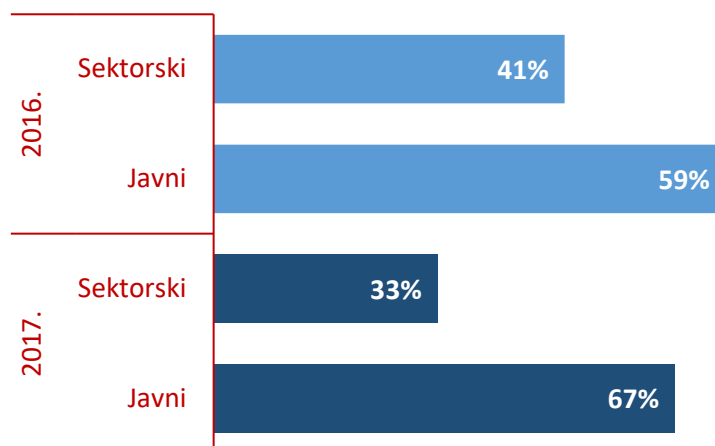
Sektorski naručitelji su pravne osobe koje su, zbog specifične djelatnosti koju obavljaju i njihove povezanosti s državom, obvezne provoditi postupke javne nabave (ukratko: naručitelji koji pružaju usluge vodoopskrbe, energije, prijevoza i elektroničkih komunikacija).

Prema ZJN<sup>8</sup> sektorski naručitelji su:

1. javni naručitelji koji obavljaju jednu od slijedećih sektorskih djelatnosti:
  - a. izgradnja (pružanja) nepokretnih mreža ili upravljanje nepokretnim mrežama za pružanje usluge javnosti u vezi s proizvodnjom, prijenosom ili distribucijom plina ili toplinske energije, primjerice HEP Plin d.o.o., Gradska plinara Zagreb d.o.o., Plinacro d.o.o., HEP Toplinarstvo d.o.o.;
  - b. izgradnja (pružanja) nepokretnih mreža ili upravljanje nepokretnim mrežama za pružanje usluge javnosti u vezi s proizvodnjom, prijenosom ili distribucijom električne energije, primjerice HEP –OPS d.o.o., HEP – ODS d.o.o.;
  - c. izgradnja (pružanja) nepokretnih mreža ili upravljanje nepokretnim mrežama za pružanje usluge javnosti u vezi s proizvodnjom, prijenosom ili distribucijom pitke vode, primjerice Vodovod i kanalizacija d.o.o. Karlovac, Vodovod d.o.o. Slavonski Brod;
  - d. pružanje poštanskih usluga i drugih usluga koje ne uključuju poštanske usluge pod uvjetima iz članka 112. stavka 4. Zakona; primjerice HP – Hrvatska pošta d.d.;
  - e. stavljanje na raspolaganje mreža ili upravljanje mrežama koje pružaju usluge javnosti u području prijevoza željeznicom, primjerice HŽ Infrastruktura d.o.o.; itd.
2. trgovačka društva u kojima javni naručitelj ima ili može imati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju svojeg vlasništva, financijskog udjela ili na temelju pravila kojima je društvo uređeno i koja obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti,
3. drugi subjekti koji obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti na temelju posebnih ili isključivih prava koja im je dodijelilo nadležno tijelo.

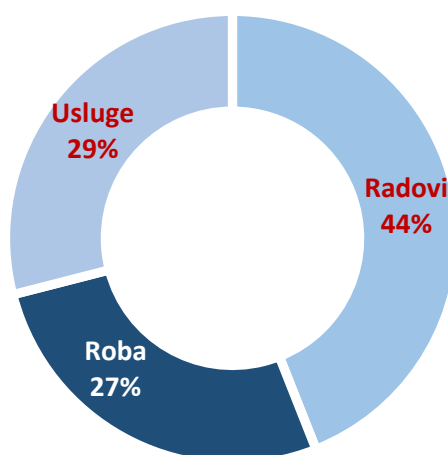
Istraživanjem statističkih izvješća javne nabave za 2016. i 2017. godinu u Hrvatskoj, u javnoj nabavi radova, ukupna vrijednost objavljenih sklopljenih ugovora u 2017. godini iznosila je 8.298.140.205 kuna. Ako promatramo ukupnu vrijednost, to je pad od 21% u odnosu na 2016. godinu. U spomenutoj ukupnoj vrijednosti objavljenih sklopljenih ugovora odnos sektorskih i javnih naručitelja vidljiv je na [Slika 2.1](#). On ukazuje na dominaciju javnih naručitelja za javnu nabavu radova u 2016. i 2017. godini, s tendencijom dodatnog povećanja udjela javnih naručitelja na 67% u 2017. godini.

<sup>8</sup> Članak 7. stavak 1. ZJN-a



Slika 2.1 Udio ugovora po vrsti naručitelja u predmetu nabave "Radovi"<sup>9</sup>

Gledano po predmetu nabave i vrijednosti ugovora u Hrvatskoj, *Slika 2.2*, najveći udio od 44% odnosi se na radove, dok je udio roba 27%, a udio usluga 29%.



Slika 2.2 Udio objavljenih ugovora po predmetu nabava<sup>10</sup>

Značaj javne nabave možemo vidjeti i iz sljedećih brojeva, prema podacima Europske komisije, u 2017. godini na globalnoj razini, na javne nabave otpada 15 do 20% BDP-a. U Europskoj uniji javna nabava također predstavlja značajan dio gospodarstva, gdje se troši oko 14% EU BDP-a i u središtu je investicijskog okruženja. U Hrvatskoj je taj postotak nešto niži te iznosi 13,4% BDP-a.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> [http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/Statisticko\\_izvjesce\\_JN-2016-3.pdf](http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/Statisticko_izvjesce_JN-2016-3.pdf) i

[http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/Statisticko\\_izvjesce\\_JN-2017.pdf](http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/Statisticko_izvjesce_JN-2017.pdf), 07.12.2018.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_overview/index_en.htm), 07.12.2018.

<sup>11</sup> [http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/Statisticko\\_izvjesce\\_JN-2017.pdf](http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/Statisticko_izvjesce_JN-2017.pdf), 07.12.2018.

## 2.2. Javna nabava u Europskoj uniji

Jedan od temeljnih ciljeva Europske unije stvaranje je zajedničkog tržišta i održivog razvoja s naglaskom na slobodnom poslovanju širom EU kako bi se potaknuo rast kompetitivnosti te posljedično tome i brži gospodarski rast.<sup>12</sup> Kako je mnogim sektorima kao što su energija, transport, gospodarenje otpadom, socijalna zaštita i pružanje zdravstvenih ili obrazovnih usluga država glavni kupac javna nabava je značajna spona u ostvarivanju spomenutih ciljeva.

Javna tijela kroz javnu nabavu teže ostvariti veću vrijednost za uloženi javni novac i doprinijeti inovativnijem, održivijem i konkurentnijem gospodarstvu. S ciljem stvaranja transparentnog i ravnopravnog tržišta širom Europe, pravo EU propisuje minimalna usklađena pravila javne nabave kojima se organizira način na koji javna tijela nabavljaju robu, radove i usluge. Javnonabavni regulatorni okviri i direktive su ugrađeni u nacionalna zakonodavstva zemalja članica i primjenjuju se na natječajima čija monetarna vrijednost prelazi određeni iznos, detaljnije o tome u poglavlju 2.3.5.

Spomenuti javnonabavni regulatorni okviri su skupovi direktiva ili uredbi kojima EU-a određuje područje prava i tržišta, gdje je ključno razlikovanje uredbe od direktiva. Ukoliko regulatorni okvir sadrži uredbu, ona stupa na snagu u svim državama članicama onakva kakva je. S druge strane, direktive samo propisuju ciljeve koje države članice moraju ostvariti, ali ne propisuju način na koji ih trebaju ostvariti. Zakonodavci država članica obvezni su implementirati odredbe direktiva u svoje zakone te su tako i unutar našeg ZJN-a implementirane spomenute javnonabavne direktive.

U nastavku su nabrojeni javnonabavni regulatorni okviri EU koji se odnose na radove, obzirom da je predmet analize ovog rada građevinski sektor, odnosno niskogradnja u Hrvatskoj:

- Prvi regulatorni okvir – grubo su bili određeni osnovni elementi zajedničkog javnonabavnog tržišta
- Direktiva 71/305/EEC – prvi put se kroz direktivu izričito reguliraju i postavljaju pravila za javnonabavne postupke čiji su predmet nabave radovi
- Drugi regulatorni okvir – kroz njega se mijenjaju direktive o javnim radovima i dobrima iz prethodnog regulatornog okvira
- Direktiva 90/531/EEC – prvi se puta regulira javna nabava sektorskih naručitelja
- Direktive 89/655/EEC i 92/13/EEC – regulira se pravna zaštita u postupcima javne nabave
- Četvrti regulatorni okvir – odnosi se na javnu nabavu sektorskih naručitelja i njome se mijenjaju obje stare direktive
- Direktiva 2004/18/EEC – odnosi se na kriterije dodjele u koje se ugrađuju okolišni i socijalni kriteriji, elektroničke tehnike nabave, poticanje podugovaranja u postupcima javne nabave, itd.

<sup>12</sup> <https://publications.europa.eu/en/home>, 8.2.2019.

- Direktiva 2007/66/EC – izmijenjene su direktive 89/655/EEC i 92/13/EEC te konsolidirane u jedan tekst
- Peti regulatorni okvir – uređuje postupke javne nabave javnih naručitelja, ujedno te direktive prenesene su u hrvatsko pravo kroz važeći ZJN
- Direktiva 2014/24/EU – dodatno refleksivnije uređuju javnu nabavu dobara te su kao takve zajedno s petim regulatornim okvirom ugrađene u ZJN.<sup>13</sup>

Europska unija je definirala strategiju, odnosno temeljna načela javne nabave na idući način: *„Transparentna, poštena i konkurentna javna nabava na jedinstvenom tržištu EU-a koja generira poslovne prilike, potiče gospodarski rast i stvara radna mjesta. Preispitivanjem cjelokupnog pristupa nabavi, profesionalizaciji javnih kupaca i iskorištavanjem prednosti digitalne transformacije javne uprave mogu biti efikasnije, efektivnije i pristupačnije građanstvu i poslovnom sektoru. S naglaskom na unaprjeđenju upravljanja, pojednostavljenju postupaka i većoj upotrebi elektroničkih alata u javnoj nabavi što je presudno za borbu protiv prijevare i korupcije.“*<sup>14</sup>

Iz navedenog zaključujemo kako bi javni sektor, kao najveći pojedinačni potrošač u Europskoj uniji, strateški trebao koristiti javnu nabavu kako bi vodio ključne politike EU2020 koje su usmjerene na stvaranje inovativnijeg, ekološki odgovornijeg i društveno učinkovitijeg gospodarstva.

<sup>13</sup> Turudić, M.: Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017.

<sup>14</sup> <http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>, 19.11.2017.

## 2.3. Javna nabava u Hrvatskoj

U Hrvatskoj se javna nabava razvija u skladu s ciljevima definiranim u dokumentu Strategija razvoja elektroničke javne nabave u Hrvatskoj 2013. – 2016. te se u nadolazećim godinama u potpunosti očekuje uvođenje e-javne nabave. Važeći ZJN uveo je mogućnost e-javne nabave i odredio minimum zahtjeva koji trebaju biti ispunjeni, ali bez nametanja obveze naručiteljima i gospodarskim subjektima. Iznimka je obvezna e-objava i e-dokumentacija s ciljem modernizacije i pojednostavljenja postupaka javne nabave čime su stvoreni osnovni preduvjeti za primjenu elektroničkih sustava u javnoj nabavi.

Kako bi proanalizirali razvijenost javne nabave u našoj zemlji, u nastavku su objašnjeni pokazatelji kojima se mjeri razvijenost javne nabave u EU.<sup>15</sup> Razvijenost se mjeri kroz devet pokazatelja koji pružaju pojednostavljenu sliku javne nabave, ali ističu osnovne aspekte o razvijenosti tržišta nabave EU zemalja. Spomenutih devet pokazatelja pobrojani su u nastavku:

1. pokazatelj „jednog ponuditelja“,
2. pokazatelj pozivanje na ponudu,
3. postotak objavljivanja,
4. partnerstva u javnoj nabavi,
5. kriteriji ocjenjivanja,
6. vrijeme donošenja odluke,
7. zastupljenost nepotpunih ponuda,
8. zastupljenost natječaja bez predane ponude i
9. zastupljenost natječaja na kojima su propušteni brojevi registracije.

Europska komisija je ukupnu razvijenost javne nabave zemalja članica za 2016. godinu procijenila kombinacijom svih devet pokazatelja, odnosno kao ponderirani prosjek svih devet pokazatelja. Najvažniji pokazatelji, „jedan ponuditelj“, pozivanje na ponudu i postotak objavljivanja, trostruko su ponderirani dok su posljednja tri pokazatelja koji se odnose na transparentnost, dobili jednu trećinu težine.<sup>16</sup>

Od 2006. do 2016. broj javnih natječaja sa samo jednom primljenom ponudom („jedan ponuditelj“) povećao se sa 17% na 30%. Prosječan broj ponuda po natječaju u istom se razdoblju smanjio s 5% na 3%. To ukazuje na činjenicu da poduzeća imaju više poteškoća u pogledu pristupa tržištima javne nabave, osobito na prekograničnim tržištima. Malim i srednjim poduzećima dodjeljuje se samo 45% vrijednosti javnih natječaja čija vrijednost premašuje pragove EU, što je znatno manje od njihova udjela u gospodarstvu.<sup>17</sup>

Kombinacijom svih devet pokazatelja određeni su pragovi razvijenosti javne nabave u EU, čije stanje u 2016. godini možemo vidjeti na

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_overview/index_en.htm), 07.12.2017.

<sup>16</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM:2017:572:FIN>, 16.05.2017.

<sup>17</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM:2017:572:FIN>, 16.05.2017.

*Slika 2.3*, slična situacija se nastavila i u 2017. godini. Ukupni učinak razvijenosti je prikazan pomoću četiri boje:

- crvena – ispod prosjeka (ispod 80%),
- žuta – prosjek (između 80% i 90%),
- zelena – iznad prosjeka (iznad 90%),
- siva – nedostupnost podataka.



*Slika 2.3 Ukupni učinak razvijenosti javne nabave zemalja članica za 2016. godinu<sup>18</sup>*

Na slici je vidljivo kako su sjeverne zemlje EU, Island, Švedska, Norveška, Finska, Danska, Francuska, Belgija, Poljska, Latvija, Estonija i Velika Britanija u području javne nabave iznad prosjeka EU-e. Hrvatska zajedno sa Slovenijom, Italijom, Španjolskom, Češkom, Slovačkom, Mađarskom, Rumunjskom, Bugarskom i Grčkom nalazi se ispod prosjeka, a članice Njemačka, Nizozemska, Austrija, Irska, Portugal i Litva ocijenjene su prosječnim stupnjem razvijenost javne nabave.

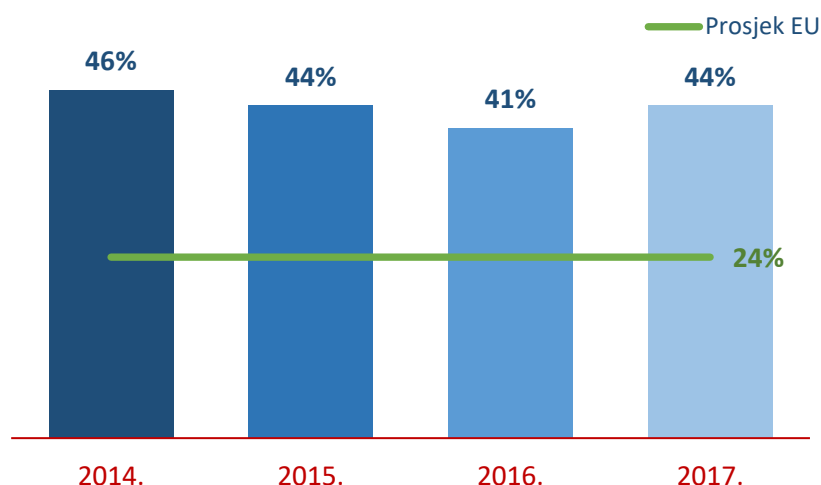
Sustav za ocjenjivanje pruža korisne informacije, ali daje samo djelomični prikaz stanja javnih nabava zemalja EU-a. Naime, na procjenu pokazatelja utječu i čimbenici specifični za pojedinu zemlju, poput

<sup>18</sup>[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm) 17.12.2017.

različitosti predmeta javne nabave, dok su pojedini aspekti javne nabave potpuno izostavljeni ili pokriveni samo neizravno, poput korupcije i administrativnog tereta.<sup>19</sup>

U uvodnom je dijelu odlomka spomenuto da su najvažniji pokazatelji „jedan ponuditelj“, pozivanje na ponudu i postotak objavljivanja pa su iz tog razloga u nastavku za Hrvatsku dodatno obrađeni pokazatelji „jedan ponuditelj“ i pozivanje na ponudu.

Pokazatelj "jednog ponuditelja" mjeri udio dodijeljenih ugovora gdje je bio samo jedan ponuditelj (isključujući okvirne sporazume, jer imaju različite pristupe u izvješćima), a i odraz je postojanja konkurencije na natječajima javne nabave. Naime, više ponuditelja je pokazatelj intenziteta tržišnog natjecanja i samim time javni sektor odabirom između više opcija može ostvariti bolju vrijednost za novac namijenjen za investiciju. Ukoliko se fokusiramo na radove, u skladu s predmetom rada, vidljiv je pozitivan trend u Hrvatskoj u razdoblju od 2014. do 2016. godine, *Slika 2.4*, koji indicira jačanje kompetitivnosti i konkurencije domaćeg tržišta i prisutnost većeg broja ponuditelja na određenom natječaju. U 2017. godini dolazi do negativnog kretanja u odnosu na spomenuto trogodišnje razdoblje i pokazatelj iznosi 44%. Usporedbe radi u Francuskoj iznosi 15%, Islandu 10%, Finskoj i Švedskoj 11% što ukazuje za zaostajanje Hrvatske u pogledu pokazatelja "jednog ponuditelja" za razvijenim zemljama EU-e.



*Slika 2.4 Udio pokazatelja „jednog ponuditelja“ u razdoblju od 2014. do 2017. godine u Hrvatskoj<sup>20</sup>*

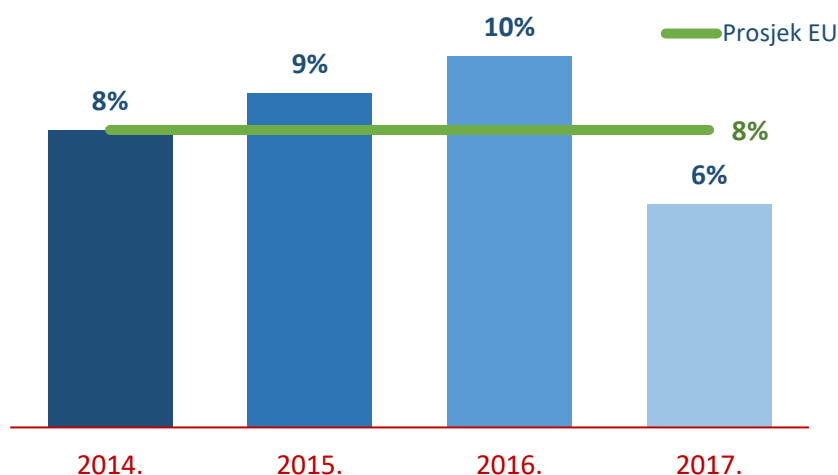
Uz spomenuti trend udjela jednog ponuditelja jedan od bitnih pokazatelja transparentnosti i konkurentnost tržišta je pokazatelj „pozivni natječaj“ (u literaturi se još pojavljuje naziv „pozivanje na ponudu“ i „pozivanje na natječaje“). Pokazuje razvijenost tržišta javne nabave, prije procesa pregovora i objave o javnoj nabavi naručitelj poziva potencijalne ponuditelje na predaju ponude i pregovore o ponudi kako bi naručitelj ostvario najveću vrijednost za novac. Ukoliko je visok udio spomenutog pokazatelja u javnoj nabavi ukazuje da je nizak odaziv ponuditelja kroz pozivne natječaje. U 2017. godini prema analizama Europske komisije prosjek EU-e za pozivne natječaje iznosi 8%, u razvijenim zemljama značajno je ispod

<sup>19</sup>[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm) 17.12.2017.

<sup>20</sup>[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_overview/index_en.htm), 18.12.2018.



spomenutog prosjeka (Finska 2%, Francuska 3%, Danska 5%) što ukazuje na visok odaziv na pozivne natječaje čime su stvoreni preduvjeti ispunjenja najbolje vrijednosti za novac. U Hrvatskoj je u području pozivnih natječaja vidljiv negativan trend u razdoblju od 2014. do 2016. godine, ali sa značajnim napretkom u 2017. godini, *Slika 2.5*, što ukazuje da se javna nabava razvija i jača konkurentnost tržišta u našoj zemlji.



*Slika 2.5 Udio pokazatelja „pozivanje na ponudu“ u razdoblju od 2014. do 2017. godine u Hrvatskoj<sup>21</sup>*

Zanimljivo je vidjeti položaj Hrvatske u usporedbi s ostalim članicama Europske unije gdje se nameće pitanje koristi li se hrvatska vlada prilikom stvaranja strategije i ciljeva javne nabave analizama koje su napravljene od strane Europske komisije dijelom prezentirane u ovom poglavlju. Te analize bi uvelike pomogle pri određivanju smjera u kojem bi Hrvatska javna nabava trebala krenuti (što mijenjati, što nadograditi i što dalje razvijati u području javne nabave) ukoliko želi uloviti korak s razvijenim zemljama EU.

Vidljivo je kako gospodarski razvijene zemlje EU imaju razvijen sustav upravljanja javnom nabavom kojem je vjerojatno prethodila analiza stanja javne nabave. Ovakva situacija je vjerojatno većim dijelom rezultat gospodarskog rasta i razvoja spomenutih zemalja. Indikacije o tome koliko je u Hrvatskoj podignuta svijest o važnosti javne nabave mogli bismo iščitati iz prethodno prezentiranih podataka.

U sljedećim poglavljima će se pojedinim podacima ukazati na potrebu promjene javnonabavne politike u Hrvatskoj, prije svega u primjeni modela postupaka javne nabave, čime bi se utjecalo na stvaranje povoljnijeg tržišnog okruženja u javnoj nabavi. Najavljeno je kako je predmet ovog rada analiza javne nabave u građevinskom sektoru u Hrvatskoj s naglaskom na niskogradnji, a spomenute činjenice o stanju javne nabave, prije svega u niskogradnji, dodatno će se potvrditi kroz odabrane studije slučaja prezentirane u poglavlju 6. Prije analiza studija slučaja u nastavku je obrađen pravni okvir i kontekst unutar kojeg javna nabava u građevinskom sektoru naše zemlje djeluje.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_overview/index_en.htm), 18.12.2018.

### 2.3.1. Pravni okvir javne nabave

Pridruživanjem Europskoj uniji Republika Hrvatska provela je u 2013. godini promjene u zakonodavnom okviru javne nabave kako bi zadovoljila standarde EU, a ujedno i kako bi bila konkurentnija na tržištu EU. Kako je spomenuto u prethodnom poglavlju, cilj EU-a je stvaranje jedinstvenog tržišta javne nabave, bez trgovinskih prepreka među članicama, kao ni onih prepreka koje proizlaze iz javne nabave.

Pravni okvir koji se odnosi na javnu nabavu obuhvaća niz različitih propisa, institucija i službi. Pravila koja se primjenjuju na svaku pojedinu nabavu ovise o procijenjenoj vrijednosti nabave (vrijednost bez PDV-a) odnosno o vrijednosnom pragu nabave koji je utvrđen europskim direktivama o nabavi ili nacionalnim zakonodavstvom. Obzirom na procijenjeni iznos za nabavu roba, radova i usluga, koriste se različiti Zakonom propisani postupci javne nabave.

*„Najvažniji zakon u Hrvatskoj kojim je regulirana javna nabava je Zakon o javnoj nabavi, novi ZJN stupio je na snagu 1. siječnja 2017. te je usklađen s javnonabavnim regulatornim okvirom EU. Određuju se glavni pojmovi i načela postupaka javne nabave, vrste postupaka, raspisivanje natječaja i vođenje postupaka, odabir ponuditelja, sklapanje ugovora i pravna zaštita.“<sup>22</sup>*

Uz spomenuti temeljni zakon, kada govorimo o upravnom pravu, potrebno je spomenuti i:

- Zakon o koncesijama (ZK),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (ZJPP),
- Zakon o općem upravnom postupku (ZUP) i
- Zakon o upravnim sporovima (ZUS).

Uz zakone upravnog prava, javna nabava regulirana je i kroz:

- Zakon o obveznim odnosima (ZOO),
- Zakon o parničnom postupku (ZPP),
- Kazneni zakon (KZ),
- Zakon o kaznenom postupku (ZKP) i
- Prekršajni zakon (PZ).

Važan dio pravnog okvira javne nabave čini i niz podzakonskih općenormativnih akata (pravilnika) kojima se potiče transparentnost u primjeni ZJN-a, sustava obrazovanja, sustava certifikata, itd.

<sup>22</sup> Turudić, M.: Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017.

### 2.3.2. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave

Uz ZJN, javna nabava uređena je Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (skraćeno Zakon o DKOM-u) koji direktno ne uređuje postupak javne nabave, već definira ovlasti i ustroj Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu DKOM). Drugim riječima, DKOM je centralno tijelo za prvostupanjsku pravnu zaštitu u postupcima javne nabave.

*„DKOM je samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za kontrolu i rješavanje žalbi u postupcima javne nabave, odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i odluka kao pojedinačnih akata donesenih u navedenim postupcima.”<sup>23</sup>* Djelovanjem DKOM-a kroz propisanu obvezu objavljivanja odluka o rješenju žalbi, uspostavlja se sustav prakse DKOM-a, kojim se omogućava predvidljivost mogućih ishoda u eventualnom pravnom problemu javne nabave. Takva donesena rješenja odluke DKOM-a čine najvažniju upravnu praksu.

Prema izvješću DKOM-a, u žalbenim postupcima koji su vođeni pred DKOM-om u 2016. i 2017. godini, izdvojeni su najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe, *Tablica 2.1*. Podijeljeni su prema najčešćim pogreškama od strane naručitelja i pogreškama od strane ponuditelja.

Društvo COLAS Hrvatska d.d. kroz djelovanje DKOM-a koristi priliku za ulaganje žalbe u svim natječajima u kojima iz nekog razloga naručitelji nisu postupali u skladu sa zakonitostima javne nabave i postupka koji se primjenjuje. Najčešće pogreške koje je sudjelovanjem u javnoj nabavi u niskogradnji društvo COLAS Hrvatska d.d. prepoznalo i iskoristilo u svoju korist jesu: odabir ponude koja ne ispunjava kriterije za tehničku i obrazovnu sposobnost (prije svega reference), pogrešno ispunjene ili neispunjene stavke troškovnika i odabir izuzetno niske ponude.

<sup>23</sup> <http://www.dkom.hr>, 11.01.2019.

Karakteristične pogreške naručitelja	Karakteristične pogreške ponuditelja
- nejasna i kontradiktorna dokumentacija	- nedovoljno se koristi mogućnost traženja objašnjenja dokumentacije za nadmetanje
- traže se suvišne i nepotrebne izjave – čiji nedostatak kasnije rezultira nemogućnošću naknadne dostave istih s obzirom da se radi o dijelovima ponude koje nije moguće upotpunjavati	- ponuda nije sastavljena u skladu s uvjetima iz Dokumentacije za nadmetanje (dokazi sposobnosti, tehničke specifikacije, prijevodi i sl.)
- prilikom traženja referenci stručnjaka i potvrda o urednom izvršenju ugovora traže se, kumulativno, prezahtjevni uvjeti	- ponuda ima formalne pogreške (uvez ponude, potpisivanje dokumenata u ponudi osobito vezano za elektroničku dostavu ponuda i sl.)
- objašnjenjem i izmjenama dokumentacije za nadmetanje često se narušava integritet izvorne dokumentacije za nadmetanje što onemogućava kvalitetan postupak pregleda i ocjena pristiglih ponuda	- nepravilna primjena instituta poslovne tajne
- manjkavo i pogrešno se primjenjuju odredbe o upotpunjavanju i pojašnjenju ponude	
- pregled i ocjena pristiglih ponuda nije sukladna uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije za nadmetanje što dovodi do žalbenog postupka	
- postoje naznake postupanja naručitelja s ciljem da se odabere nominalno jeftinija ponuda, koja očigledno ne udovoljava uvjetima za nadmetanje, te neosnovanog prebacivanja odgovornosti za odabir skuplje ponude na DKOM	

*Tablica 2.1 Karakteristične pogreške naručitelja i ponuditelja<sup>24</sup>*

Rizici od strane ponuditelja koji se u postupcima javne nabave javljaju s obzirom na izuzetno niske ponude, odnosno nerealno niske cijene ponuda, prije svega su rizici vezani uz povećanje troškova naručitelja i problema s izvođenjem tijekom trajanja ugovora. Tu su i rizici vezani uz stav ostalih ponuditelja u

<sup>24</sup> Hunjak, T.: PPT, ENP i rizici u javnoj nabavi, Edukacije.eu, Zagreb, 2018

natječajnom procesu koji mogu osporiti natječajni postupak ako je ugovor dodijeljen ponuditelju za kojeg se smatra da je ponudio neuobičajeno nisku cijenu.

Iskustvo društva COLAS Hrvatska d.d. kroz praćenje žalbenih postupaka u nadležnosti DKOM-a, a vezanih uz izuzetno niske ponude, pokazalo je kako je u praksi izuzetno nisku ponudu teško dokazati. Prije svega dijelom zbog zakonskih okvira jer je „Pravilnikom o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave“ definirano kako moraju biti ispunjena sva tri slijedeća uvjeta kako bi naručitelj mogao od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude:

- „1. zaprimljene su najmanje tri valjane ponude*
- 2. cijena ili trošak ponude su više od 20% niži od cijene ili troška drugo rangirane valjane ponude,*
- 3. cijena ili trošak ponude su više od 50% niži od prosječne cijene ili troška preostalih valjanih ponuda.“<sup>25</sup>*

Praksa društva COLAS Hrvatska d.d. u javnoj nabavi niskogradnje pokazuje kako su rijetki postupci javne nabave u kojima su prilikom dokazivanja izuzetno niske ponude zastupljena sva tri spomenuta uvjeta. Također, ukoliko su u postupku javne nabave zastupljena sva tri spomenuta uvjeta, novo ograničenje dolazi od nepostojanja propisanih normativa u niskogradnji u Hrvatskoj pa je ponuditeljima dozvoljena primjena iskustvenih normativa. Time je otvorena dodatna mogućnost za ponuditelja da, kroz zatraženu analizu cijena, pronađe dovoljno argumenata kojima će opravdati ponudbenu cijenu, a koje naručitelj ne može osporiti. Primjer je analiza cijene asfalta: ugrađivanje asfaltne mase po satu se može značajno razlikovati od ponuditelja do ponuditelja te se time na stavci cijene ugradnje asfaltne mase može postići iznimno niska cijena, čime se ostvaruje prednost u odnosu na konkurenciju. Praksom je potvrđeno kako naručitelji ne ulaze u provjeru izrađenog izračuna jer ga, obzirom na nepostojanje normativa, nisu u mogućnosti potvrditi ili testirati. Na ovakvom je praktičnom primjeru iznimno teško dokazati nerealnu ponudbenu cijenu.

Analiza DKOM izvještaja iz razdoblja od 2014. do 2018. godine pokazuje kako je u 90% slučajeva DKOM meritornom odlukom uvažio žalbe uložene od strane društva COLAS Hrvatska d.d., drugim riječima, 90% uložених žalbi društva COLAS Hrvatska d.d. je uvaženo. Iz tog je razloga i preporuka da društvo u budućnosti, kad god postoji prilika, i dalje intenzivno koristi djelovanje DKOM-a za postizanje boljeg poslovnog rezultata na natječajima. Također, poželjno bi bilo da se „Pravilnikom o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave“ detaljnije definira područje dokazivosti iznimno niske cijene, prije svega da se definiraju normativi, kako bi propisano bilo moguće u praksi i provoditi.

Obzirom da ZJN člankom 293. propisuje mogućnost da *„javni naručitelj može, poštujući načela jednakog tretmana i transparentnosti, zahtijevati od dotičnih gospodarskih subjekata da dopune, razjasne, upotpune ili dostave nužne informacije ili dokumentaciju u primjerenom roku ne kraćem od pet dana.“<sup>26</sup>,*

<sup>25</sup> Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave Članak 22.

<sup>26</sup> ZJN Članak 293.

značajno se smanjuje područje za podnošenje žalbi prema DKOM-u. Naime, spomenutim člankom se moguće greške u dokumentaciji ponuditelja mogu naknadno ispraviti.

### 2.3.3. Vrste postupaka javne nabave

U Hrvatskoj postoje različite vrste postupaka javne nabave. Pravni ustroj u EU, ugrađen u ZJN u našoj zemlji, definira šest vrsta postupaka javne nabave<sup>27</sup> te su u nastavku objašnjene specifičnosti istih:

1. Otvoreni postupak javne nabave je postupak u kojem je javni naručitelj, koji namjerava dodijeliti ugovor o javnoj nabavi u otvorenom postupku, obvezan objaviti poziv na nadmetanje te u otvorenom postupku svaki zainteresirani subjekt može dostaviti ponudu u roku za dostavu ponuda.
2. *„Ograničeni postupak javne nabave određen je činjenicom da javni naručitelj može ograničiti broj poslovnih subjekata koji će dostaviti ponudu i praksa ograničenog postupka javne nabave uvodi se kada naručitelj očekuje veliki broj ponuda, kada naručitelj ne želi tehničke specifikacije ponuditi svima, kada je sposobnost ponuditelja iznimno važna itd.“*<sup>28</sup>
3. Natjecateljski postupak uz pregovore naručitelj koristi kada želi ostaviti prostora za pregovore, ali i uz mogućnost odabira i na temelju samih ponuda
4. Natjecateljski dijalog je postupak u kojem naručitelj namjerava koristiti dijalog i pregovaranje s ponuditeljima te se obično primjenjuje kada se radi o složenim i zahtjevnim projektima.
5. *„Partnerstvo za inovacije je novi oblik javne nabave koji je uveden novim javnonabavnim okvirom EU 2014/24/EU. Nastao je kao odgovor na potrebu javnih naručitelja da, u određenim situacijama, u suradnji s gospodarskim subjektima razviju nova rješenja koja trenutačno ne postoje na tržištu, i da nakon toga imaju priliku probaviti ta nova rješenja.“*<sup>29</sup>
6. Pregovarački postupak bez prethodne objave poziva za nadmetanje je postupak koji se može koristiti u rijetkim situacijama te je ZJN-om predviđeno da se koristi:
  - *„ako nije podnesena nijedna ponuda ili nijedna prikladna ponuda u otvorenom ili ograničenom postupku, ili nijedan zahtjev za sudjelovanje, ili nijedan prikladan zahtjev za sudjelovanje u ograničenom postupku, pod uvjetom da početni ugovorni uvjeti iz otvorenog ili ograničenog postupka nisu bitno izmijenjeni*
  - *ako samo određeni gospodarski subjekt može izvoditi radove, isporučiti robu ili pružiti usluge iz bilo kojeg od sljedećih razloga (ukoliko je cilj kroz javnu nabavu stvaranje ili stjecanje jedinstvenog umjetničkog djela ili umjetničke izvedbe,*

<sup>27</sup> ZJN Članak 85.

<sup>28</sup> Turudić, M.: Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017.

<sup>29</sup> Blay, M.A.B., The Strategic Use of Public Procurement in Support of Innovation, European Procurement & Public Private Partnership Law Review, Vol. 9, br. 1, 2014.

*nepostojanje tržišnog natjecanja iz tehničkih razloga, ili zbog zaštite isključivih prava, uključujući prava intelektualnog vlasništva)*

- *u onoj mjeri u kojoj je to prijeko potrebno ako, iz razloga iznimne žurnosti izazvane događajima koje javni naručitelj nije mogao predvidjeti, nije moguće pridržavati se rokova propisanih za otvorene ili ograničene postupke ili natjecateljske postupke uz pregovore, s time da okolnosti na koje se poziva javni naručitelj za opravdanje iznimne žurnosti ne smiju ni u kojem slučaju biti uzrokovane njegovim postupanjem.*<sup>30</sup>

Zastupljenost spomenutih vrsta postupaka javne nabave u društvu COLAS Hrvatska d.d. je obrađena na temelju analiza internih dokumenta i publikacija Integrity observers istraživanja.<sup>31</sup> U publikacijama Integrity observers istraživanja javna je nabava podijeljena prema glavnoj djelatnosti naručitelja te razlikujemo slijedeću podjelu:

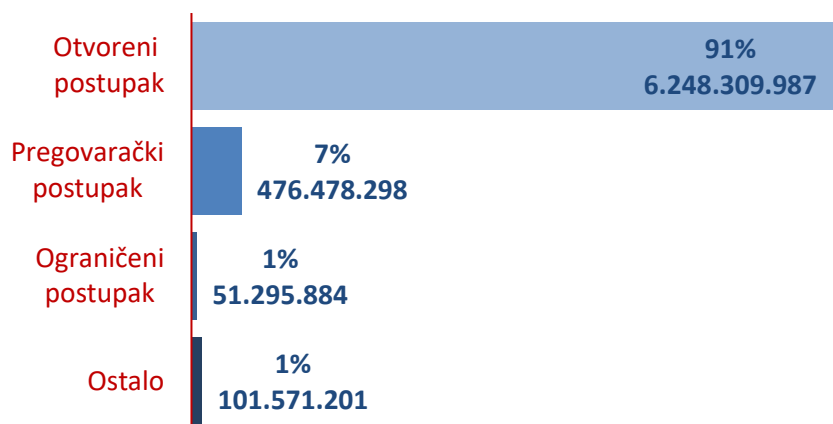
- opće javne usluge, gdje ulazi graditeljstvo u cijelosti, a samim time i niskogradnja,
- obrana,
- javni red i sigurnost,
- okoliš,
- gospodarstvo i financije.
- zdravstvena djelatnost,
- stambena i komunalna,
- socijalna skrb,
- rekreacija, kultura i religija,
- obrazovanje.<sup>32</sup>

Prikupljanjem podataka iz publikacija Integrity observers istraživanja o zastupljenosti postupaka javne nabave koji su se primjenjivali u Hrvatskoj tijekom 2017. godine, dolazimo do zaključka kako se u građevinskom sektoru preferirao otvoreni postupak javne nabave, *Slika 2.6.*

<sup>30</sup> Članak 131. ZJN-a

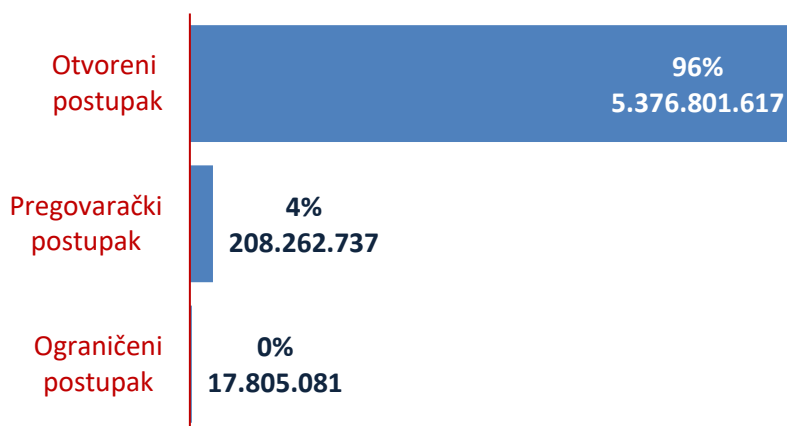
<sup>31</sup> <http://www.integrityobservers.eu/>, 16.4.2018.

<sup>32</sup> <http://www.integrityobservers.eu/default2.aspx?djelatNaruc=0>, 16.4.2018.



Slika 2.6 Ukupna vrijednost (u kunama) objava o sklapanju ugovora prema vrsti postupka za djelatnost naručitelja opće javne usluge u Hrvatskoj tijekom 2017. godine<sup>33</sup>

Tu je vidljivo da se u 91% ukupne vrijednosti svih natječaja javne nabave za djelatnost opće javne usluge (gdje ulazi graditeljstvo) primjenjuje otvoreni postupak, gdje svaki ponuditelj može sudjelovati u javnom pozivu na podnošenje ponude. Obzirom da ne postoje egzaktna analiza samo za graditeljstvo, odnosno niskogradnju, dodatnim analizama nabave prema vrsti nabave (gdje razlikujemo vrstu nabave „Robe“, „Radovi“ i „Usluge“) obrađeni su „Radovi“ (obzirom da niskogradnja ulazi u vrstu nabave „Radovi“). Prema vrsti nabave „Radovi“ u 2017. godini, potvrđuje se prethodno iznesena tvrdnja kako u Hrvatskoj dominira otvoreni postupak u javnoj nabavi. Ovdje s još značajnim udjelom od 96%, Slika 2.7.



Slika 2.7 Ukupna vrijednost javne nabave (u kunama) za vrstu nabave „Radovi“ u Hrvatskoj tijekom 2017. godine<sup>34</sup>

Pregovarački postupak, koji je odlična prilika za suradnju između naručitelja i ponuditelja jer stvara korist za obje strane, primjenjuje se u svega 7% ako promatramo djelatnosti opće javne usluge i svega 4% promatrano prema vrsti nabave za radove, tijekom 2017. godine.

<sup>33</sup> <http://integrityobservers.eu/default2.aspx>, 18.12.2018.

<sup>34</sup> <http://integrityobservers.eu/default2.aspx>, 18.12.2018.

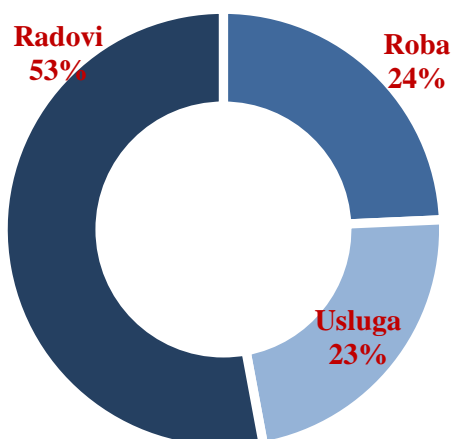


Interne analize društva COLAS Hrvatska d.d. u 2016., 2017. i 2018. godini pokazuju kako se pregovarački postupak primjenjuje najčešće kod inozemnih naručitelja za postupke javne nabave u Hrvatskoj. Takvih naručitelja je u prosjeku i manje od spomenutih 7% u trogodišnjem periodu. Analizirajući razloge zašto je pregovarački postupak malo zastupljen u Hrvatskoj, jedan bi mogao biti taj što takva vrsta postupka traži dobru pripremu naručitelja u čemu naručitelji u Hrvatskoj možda još nemaju iskustva ili nemaju dovoljno vremena za pripremu. Iz tog razloga je otvoreni postupak za njih jednostavniji pristup.

Upravo je pregovarački postupak vrsta javnih natječaja u kojoj društvo COLAS Hrvatska d.d. vidi svoju tržišnu priliku i pokušava kroz savjetovanja s naručiteljima ukazati na svoje prednosti i potaknuti češću primjenu takvih postupak u natjecajima. Zasad naručitelji nisu iskazali značajniji interes za takvu suradnju.

Zbog dominacije otvorenih postupaka javne nabave u sektoru niskogradnje gdje se društvo COLAS Hrvatska d.d. nalazi, daljnje analize u ovom radu su se fokusirale na naručitelje i modele javne nabave koje kroz otvoreni postupak oni primjenjuju u Hrvatskoj. Temelj za takve analize će biti studije slučaja u poglavlju 6. Analiza naručitelja i modela u postupcima javne nabave kroz studije slučaja

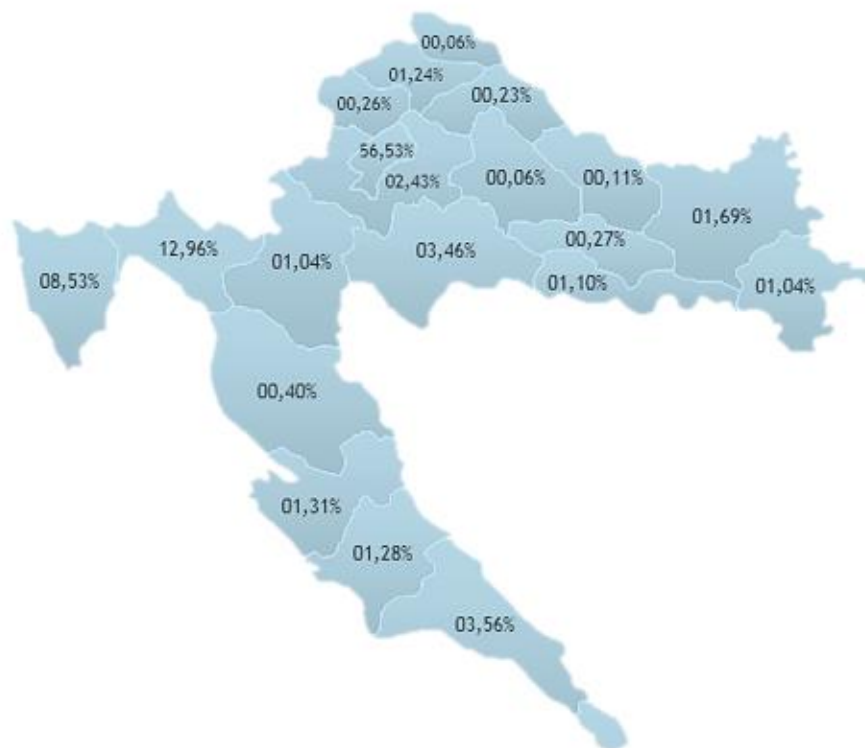
Nadalje, analizirajući vrste nabave u 2017. godini prema glavnoj djelatnosti opće javne usluge, dolazimo do podatka kako na radove otpada najveći udio od 53% ukupno ugovorenih postupaka javne nabave, dok na nabavu roba i usluga otpada preostalih 47%, *Slika 2.8.*



*Slika 2.8 Udio u ukupnoj vrijednosti objava o sklapanju ugovora prema vrsti nabave za djelatnost naručitelja opće javne usluge<sup>35</sup>*

Analizom potpisanih ugovora prema sjedištu naručitelja za djelatnost opće javne usluge, potvrđuje se centralizacija investitora u graditeljstvu na području grada Zagreba, Rijeke te Istre, *Slika 2.9*, a samim time i konkurencija je na tim područjima najintenzivnija. Za društvo COLAS Hrvatska d.d. prikazana slika stanja je bitan čimbenik prilikom definiranja strategije poslovanja, širenja proizvodnih i prodajnih kapaciteta, donošenja odluka o javljanju na natječaje na spomenutim teritorijima zemlje, itd.

<sup>35</sup> <http://integrityobservers.eu/default2.aspx>, 18.12.2018.



Slika 2.9 Udio potpisanih ugovora prema sjedištu naručitelja za djelatnost naručitelja opće javne usluge<sup>36</sup>

#### 2.3.4. Savjetovanje prije postupka javne nabave

ZJN propisuje obvezu prethodnog savjetovanja javnih naručitelja sa zainteresiranim gospodarskim subjektima prije pokretanja otvorenog ili ograničenog postupka javne nabave za nabavu radova ili postupka javne nabave velike vrijednosti za nabavu robe ili usluga.

Navedeno je propisano u Poglavlju 2. Člankom 198. ZJN-a koje se odnosi na prethodnu analizu tržišta:

1. „Prije pokretanja postupka javne nabave javni naručitelj u pravilu provodi analizu tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja gospodarskih subjekata o svojim planovima i zahtjevima u vezi s nabavom.
2. Javni naručitelj smije tražiti ili prihvatiti savjet neovisnih stručnjaka, nadležnih tijela ili sudionika na tržištu koji može koristiti u planiranju i provedbi postupka nabave te izradi dokumentacije o nabavi, pod uvjetom da takvi savjeti ne dovode do narušavanja tržišnog natjecanja te da ne krše načela zabrane diskriminacije i transparentnosti.
3. Prije pokretanja otvorenog ili ograničenog postupka javne nabave za nabavu radova ili postupka javne nabave velike vrijednosti za nabavu robe ili usluga, javni naručitelj obavezan je opis predmeta nabave, tehničke specifikacije, kriterije za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta, kriterije za

<sup>36</sup> <http://integrityobservers.eu/default2.aspx>, 18.12.2018.

*odabir ponude i posebne uvjete za izvršenje ugovora staviti na prethodno savjetovanje sa zainteresiranim gospodarskim subjektima u trajanju od najmanje pet dana.*

4. *Nakon provedenog savjetovanja javni naručitelj obvezan je razmotriti sve primjedbe i prijedloge zainteresiranih gospodarskih subjekata, izraditi izvješće o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama i prijedlozima te ga objaviti na internetskim stranicama.*
5. *Sadržaj izvješća, način i rokove objavljivanja te druga pitanja u vezi s prethodnim savjetovanjem i analizom tržišta propisuje čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave, pravilnikom.<sup>37</sup>*

Ukratko, prema navedenom su javni naručitelji obvezni prije pokretanja otvorenog ili ograničenog postupka javne nabave objaviti na internetskim stranicama:

- opis predmeta nabave,
- tehničke specifikacije,
- kriterije za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta,
- kriterije za odabir ponude i
- posebne uvjete za izvršenje ugovora.

Savjetovanje traje najmanje pet dana, a svi zainteresirani gospodarski subjekti pozvani su da u spomenutom roku daju prijedloge i primjedbe na objavljenu dokumentaciju.<sup>38</sup>

Nakon provedenog savjetovanja, javni naručitelj obvezan je razmotriti sve zaprimljene prijedloge i primjedbe gospodarskih subjekata, izraditi posebno izvješće o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama i prijedlozima te ga objaviti na internetskim stranicama. U postupku razmatranja i ocjene osnovanosti zaprimljenih prijedloga i primjedbi, uz stručnjaka javne nabave će možda biti potrebno uključiti i stručnjake za druga područja, ovisno o predmetu nabave. Sadržaj izvješća, način i rokove objavljivanja te druga pitanja u vezi s prethodnim savjetovanjem dužan je pravilnikom propisati čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležan za politiku javne nabave.<sup>39</sup>

Međutim, tržištu se mora pristupiti tako da se osigura poštovanje načela transparentnosti i jednakog postupanja, izbjegavajući otkrivanje povjerljivih informacija. ZJN sadrži posebne odredbe o postupanju javnog naručitelja u vezi s prethodnim savjetovanjem ponuditelja. Ako je natjecatelj, ponuditelj ili gospodarski subjekt koji je povezan s ponuditeljem na bilo koji način bio uključen u pripremu postupka nabave, javni naručitelj je obvezan poduzeti odgovarajuće mjere kako bi osigurao da sudjelovanje tog ponuditelja ne naruši tržišno natjecanje. Te mjere mogu uključivati određivanje primjerenih rokova za

<sup>37</sup> ZJN, Članak 198.

<sup>38</sup> <https://javna-nabava.info/istrazivanje-trzista-i-prethodno-savjetovanje-sa-zainteresiranim-gospodarskim-subjektima/>, 16.01.2019.

<sup>39</sup> <https://javna-nabava.info/istrazivanje-trzista-i-prethodno-savjetovanje-sa-zainteresiranim-gospodarskim-subjektima/>, 16.01.2019.

dostavu ponuda, odnosno prosljeđivanje relevantnih informacija drugim ponuditeljima koje su bile razmijenjene u okviru savjetovanja ponuditelja u pripremi postupka nabave ili su proizašle iz takvog savjetovanja. Ponuditelj koji je prethodno sudjelovao u pripremi postupka može biti isključen iz postupka samo ako se na drugi način ne može osigurati obvezno poštovanje načela jednakog tretmana, ali mu prije isključenja javni naručitelj mora omogućiti da dokaže da njegovo sudjelovanje u postupku ne može narušiti tržišno natjecanje. Sve mjere koje je poduzeo javni naručitelj obavezan je dokumentirati u izvješću o postupku javne nabave.

U praksi društva COLAS Hrvatska d.d. se pokazalo da savjetovanje prije objave za predmete niskogradnje nije na razini kakva se temeljem ZJN-a očekuje (naručitelji nisu skloni otvorenoj i detaljnoj komunikaciji). Razloge takve situacije možemo samo nagađati: možda je problem u tome da se ne stekne dojam preferiranja pojedinog ponuditelja temeljem takve otvorene i detaljne komunikacije, ili dodatno vrijeme koje je potrebno naručitelju za pripremu savjetovanja, ili izrada i dostava dokumentacije nakon savjetovanja, ili možda angažiranje dodatnih stručnjaka kako bi se savjetovanje kvalitetnije provodilo.

Ono što temeljem iskustva društva COLAS Hrvatska d.d. kroz postupke javne nabave znamo je da bi bilo poželjno da naručitelji objave detaljne upute i obrasce o načinu davanja prijedloga i primjedbi, čime bi se jasno regulirao način na koji se savjetovanje provodi. Na taj način bi se utjecalo na transparentnost sustava savjetovanja gdje bi naručitelji imali mogućnost dobivanja kvalitetnih sugestija. Prethodno savjetovanje, uz aktivnosti istraživanja i analize tržišta, bi mogla biti prilika za naručitelja koja bi unaprijedila kvalitetu dokumentacije o predmetu nabave i kao posljedicu imala manju vjerojatnost potencijalnih žalbi vezanih uz dokumentaciju o nabavi. Takva situacija bi možda potaknula i veći broj gospodarskih subjekata na sudjelovanje u postupcima javne nabave.

Također, naručitelji bi kroz postupak savjetovanja bili upoznati s inovativnim rješenjima, novim proizvodima ili uslugama s kojima naručitelj možda nije bio upoznat, a što bi moglo utjecati na smanjenje troškova, kvalitetniju izvedbu projekta ili bi moglo poticati održivu, zelenu javnu nabavu.

U ovakvom kontekstu COLAS Hrvatska d.d. vidi svoju prednost i treba posebnu pažnju usmjeriti na mogućnosti jačanja tržišne pozicije kroz opciju savjetovanja prije objave javne nabave. Prije svega, kroz unaprjeđivanje savjetovanja, društvo prepoznaje priliku u kojoj ima mogućnost prezentiranja inovativnih rješenja i proizvoda (koji su navedeni u poglavlju 2.4.) što bi kroz transparentni sustav u kojem se vodi briga o jednakosti tržišnog natjecanja, za društvo stvorilo prednost u odnosu na ostale ponuditelje za predmete javne nabave.

### 2.3.5. Pragovi javne nabave i elektronički oglasnik javne nabave

ZJN propisuje da se Zakon ne primjenjuje za nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kuna, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kuna. Pitanja nabave do spomenutih vrijednosti uređuje naručitelj svojim aktom. Dakle, za sve nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od navedenog, postoji obveza objavljivanja objava o javnoj nabavi u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu EOJN). Uredbama Komisije broj 2015/2340, 2015/2341 i 2015/2342 od 15. prosinca 2015. te 2015/20170, 2015/2171 i 2015/2172 od 24. studenog 2015. promijenjeni su pragovi za postupke dodjele ugovora, a odgovarajuće vrijednosti pragova primjenjuju se od 1. siječnja 2016.

EOJN naručiteljima omogućava on-line unos podataka potrebnih za izradu i objavljivanje objava o javnoj nabavi, a svim korisnicima omogućava pristup objavljenim objavama. Time se utječe na transparentnost i profesionalizaciju javne nabave, potiče poštena i konkurentna javna nabava, a ujedno se omogućuje pristupačnost građanstvu i poslovnom sektoru, što je u skladu s temeljnim ciljevima ugrađenim u strategiju javne nabave EU-a (spomenuta u poglavlju 2.2.).

EOJN možemo promatrati kao doprinos Europske komisije da postupci javne nabave, a time i građevinski sektor, postanu konkurentniji i održiviji. Građevinska industrija vrlo je važna za cjelokupno gospodarstvo EU što pokazuju statistički podaci prema kojima građevinski sektor pruža 20 milijuna izravnih radnih mjesta i doprinosi oko 10% BDP-a EU<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> <https://www.hgk.hr/documents/gradevinski-sektor-eu-i-hrvatske-od-recesije-do-oporavka57b6e421116a4.pdf>, , 29.12.2018.

## 2.4. Održiva javna nabava

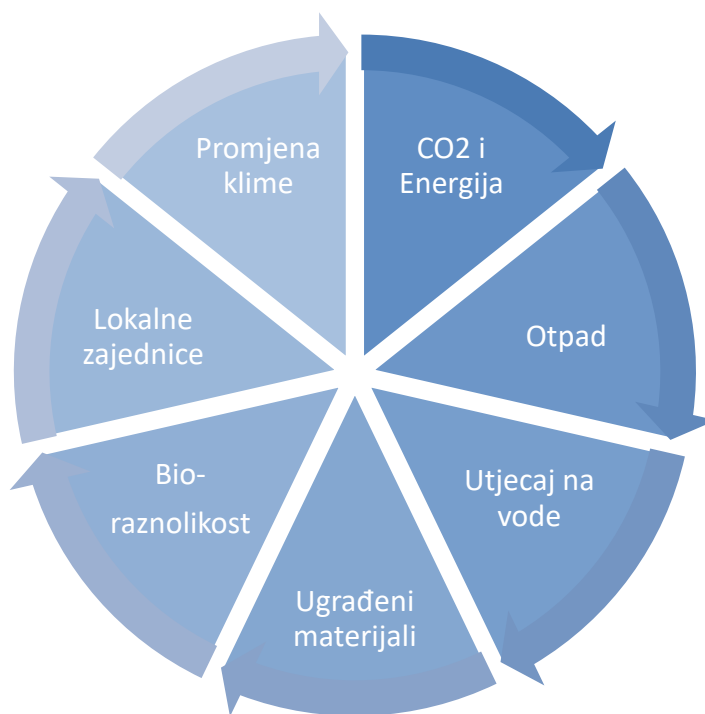
U razvijenim zemljama EU sve je veći naglasak na održivoj ili zelenoj javnoj nabavi radova, roba i usluga (Green Public Procurement) pa bi države kao javni naručitelji trebale kroz javnu nabavu sve više pozornosti posvećivati održivosti. Provoditi održivu javnu nabavu znači provoditi javnu nabavu na način da se propišu kriteriji koji su u skladu s direktivama EU-a, gdje kroz prihvaćanje ekoloških kriterija država preko javnih naručitelja okreće tržište proizvoda i usluga u smjeru održivosti.

Napravljena je studija od strane Europske komisije o stanju razvijenosti održive javne nabave u EU u građevinskom sektoru. Studija pokazuje kako sedam zemlja (Austrija, Danska, Finska, Njemačka, Nizozemska, Švedska i Velika Britanija) kontinuirano primjenjuje natječaje koji sadrže elemente održive javne nabave dok ostalih 18 članica značajno zaostaje u primjeni. Zaključak studije je kako u području građevinskog sektora zastupljenost održive javne nabave, ako promatramo sve članice EU iznosi svega 14%, dok ako promatramo spomenutih sedam zemlja članica iznosi 60%. To nam pokazuje kako svega sedam zemalja EU-e primjenjuje održivu javnu nabavu u području građevinskog sektora, a ostale zemlje zajedno s Hrvatskom značajno zaostaju u primjeni.<sup>41</sup>

Građevinski sektor, pa time i niskogradnja, se smatra sektorom koji ima najnegativniji utjecaj na okoliš iscrpljivanjem obnovljivih izvora, utjecajem na globalno zatopljenje, niskom ekološkom učinkovitosti materijala koji se ugrađuju, itd. Dodatno se u građevinskim aktivnostima javljaju rizici vezani uz zbrinjavanje opasanog otpada i njegov utjecaj na okoliš, vode i lokalne zajednice.

Slijedom navedenog održiva javna nabava se smatra jedinim ispravnim pristupom za poboljšanje učinaka na okoliš u građevinskoj industriji. Obzirom da je proces javne nabave prva faza svakog građevinskog projekta, veoma je bitno da države u postupke javne nabave ugrađuju elemente održive javne nabave. Naglasak bi trebao biti na razvoju lanca vrijednosti za zaštitu okoliša te društvenoj i ekonomskoj održivosti kroz lanac opskrbe. Područja od posebne važnosti kod održive javne nabave u sektoru građevine su prikazane na [Slika 2.10](#).

<sup>41</sup> Bouwer, M., Jonk, M., Berman, R.: Green Public Procurement in Europe – Conclusions and recommendations, Virage Milieu & Management bv, AJ Haarlem, 2006.



*Slika 2.10 Područja posebne važnosti kod održive javne nabave u građevini*

U lipnju 2016. godine EU je izdala dokument za područje niskogradnje pod nazivom Kriteriji održive javne nabave Europske unije za projektiranje, gradnju i održavanje prometnica („EU Green Public Procurement Criteria for Road Design, Construction and Maintenance“)<sup>42</sup> koji ima za cilj olakšati javnim naručiteljima infrastrukturnog sektora smanjenje negativnih utjecaja na okoliš. Propisani kriteriji su dobrovoljni i formulirani na način da ih je moguće integrirati u natječajnu dokumentaciju. Sam dokument „EU Green Public Procurement Criteria for Road Design, Construction and Maintenance“<sup>43</sup> (dalje u tekstu Dokument) podržan je sa smjernicama kako efektivno integrirati kriterije o održivoj javnoj nabavi u proces javne nabave i tehničkim izvještajem koji pruža dodatne informacije o pozitivnim utjecajima primjene spomenutih kriterija s referencama za detaljnije informacije.

Kriteriji sadržani u Dokumentu podijeljeni su u nekoliko grupa (kriteriji odabira, tehničke specifikacije, kriteriji dodjele i klauzule o izvedbi ugovora) i za svaku grupu kriterija postoji izbor između dvije razine ovisno o željenoj razini implementacije:

- prva razina obuhvaća ključne kriterije dizajnirane tako da omogućuju jednostavnu primjenu zelene javne nabave, usredotočujući se na ključna područja ekološkog učinka proizvoda i usmjerena je minimumu administrativnih troškova za korisnike;
- druga razina obuhvaća sveobuhvatne kriterije koji uzimaju u obzir više aspekata ili više razine ekološkog učinka i služe za državne vlasti koje žele intenzivnije koristiti održivu javnu nabavu i podržavati ciljeve zaštite okoliša i inovacija.

<sup>42</sup><http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/GPP%20criteria%20Roads%20%282016%29%20203.pdf>, 04.10.2017.

<sup>43</sup><http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/GPP%20criteria%20Roads%20%282016%29%20203.pdf>, 04.10.2017.

Kriteriji se odnose na postupak javne nabave projektiranja, izgradnju i održavanje prometnica i za svaku od tih aktivnosti predloženi su kriteriji zaštite okoliša. Odnose se na čitav životni ciklus prometnice, uključujući proizvodnju materijala (proizvodne faze i transport), proces građenja, kasnije korištenja (potrošnja goriva tijekom životnog vijeka prometnice zbog interakcije kolnika i vozila) i održavanja. Najznačajniji utjecaji na okoliš odnose se na emisije stakleničkih plinova iz potrošnje goriva tijekom korištenja prometnice i korištenja resursa za proizvodnju građevinskih materijala. Također obuhvaćena su i ostala ekološka područja, očuvanje voda i staništa, smanjenje buke, ulična rasvjeta, prometna signalizacija, sustav drenaže, itd.

Najznačajniji utjecaj na okoliš primjenom spomenutih kriterija proizlazi iz korištenja prometnica, a očituje se u činjenici kako otpor kotrljanja prilikom vožnje, odnosno interakcija vozila i kolnika, ima najveći potencijal utjecaja na okoliš jer je izravno povezan s potrošnjom goriva u vozilu. Prema istraživanjima koje navodi Europska komisija, ukoliko se za 10% smanji otpor kotrljanja rezultat je 1-2% uštede u potrošnji goriva.<sup>44</sup>

Zatim utjecaj na okoliš očituje se kroz materijal koji se ugrađuje u stabilizaciju prometnica i proizvodnju asfalta, njegov transport od proizvodnog pogona do gradilišta, korištenje recikliranih materijala ili građevinskog otpada, te je sukladno tome potrebno prilagoditi zakonske i natječajne okvire. Ujedno, pozitivan utjecaj primjene spomenutih kriterija vidljiv je kroz nematerijalne pogodnosti za korisnika poput udobnosti vožnje, smanjenja buke i onečišćenja. Navedene činjenice pokazuju prednosti održive javne nabave, ali ona i dalje ostaje izbor svake države, a kako bi se potaknula njegova primjena potrebno je na razini države osigurati educiranost stručnjaka za javnu nabavu i jasno upoznavanje s njenim prednostima.

*„Dobar primjer kvalitetnih promjena je Amsterdamski pakt, široko partnerstvo o kojem su se u svibnju 2016. dogovorili brojni dionici i institucije, uključujući gradska tijela, a ima za cilj osmisliti uravnotežen, održiv i integriran pristup za suočavanje s izazovima gradova. Javna nabava jedan je od ključnih načina da se to postigne, što uključuje i inovativnu, zelenu i odgovornu javnu nabavu. Takvi primjeri mogu nadahnuti i druge da krenu sličnim putem, uzimajući pritom u obzir njihove posebnosti.“*<sup>45</sup>

Razvijene europske zemlje model održive javne nabave koriste već više od deset godina<sup>46</sup>, a definiran je i kroz direktive Europske komisije. Ugrađen je i u ZJN što bi značilo da nema prepreke da javni naručitelji u Hrvatskoj počnu primjenjivati održivu, gospodarski korisnu, zelenu javnu nabavu. Pretraživanjem dokumenata za potrebe pisanja ovog rada za područje niskogradnje, unatoč zakonskoj regulativi, nisu pronađeni primjeri ni dokazi primjene spomenutih kriterija i održive javne nabave u Hrvatskoj tijekom 2017. godine.

Društvo COLAS Hrvatska d.d. vidi svoju priliku za podizanje uspješnosti u dobivanju natječaja javne nabave koji su okrenuti održivoj javnoj nabavi kroz svoje strateške, konkurentske prednosti. Jedno je od prvih

<sup>44</sup> <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/GPP%20criteria%20Roads%20%282016%29%20203.pdf>, 04.10.2017.

<sup>45</sup> Europska komisija: Komunikacija komisije europskom parlamentu, vijeću, europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija; Kako unaprijediti funkcioniranje javne nabave u Europi i za nju, Strasbourg, 2017

<sup>46</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/GPP\\_Good\\_Practices\\_Brochure.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/GPP_Good_Practices_Brochure.pdf), 04.10.2017.



društava koje je implementiralo Integrirani sustav upravljanja zaštitom okoliša na asfaltnim bazama, kamenolomima, šljunčari i na gradilištima (ISO 9001, ISO 14001, OHSAS 18001). Zatim društvo primjenjuje inovativne tehnologije u izgradnji, održavanju i rekonstrukciji prometnica primjenom inovativnih i održivih proizvoda i materijala:

- Wattway - Solarna cesta<sup>47</sup>,
- Colafrez - reciklirani asfaltni agregat<sup>48</sup>,
- Colclair - asfalt u boji<sup>49</sup>,
- Coladres - površinska obrada<sup>50</sup> i
- Patchmatic - mješavina emulzije i kamene frakcije<sup>51</sup>.

Primjenom spomenutih materijala značajno bi se moglo utjecati na povećanje troškovne učinkovitosti predmeta javne nabave. Iz tog razloga društvo treba pokušati kroz spomenutu mogućnost savjetovanja prije objave otvorenog postupka ukazati naručiteljima na pozitivne učinke spomenutih proizvoda i materijala te tako utjecati da se u praksu hrvatske javne nabave počnu uvoditi elementi održive javne nabave. Time bi društvo iskoristilo svoje konkurentske prednosti pred ostalim ponuditeljima te zajedno s naručiteljima utjecalo na podizanje svijesti o društvenoj i ekološkoj odgovornosti.

---

<sup>47</sup> <http://www.COLAS.hr/hr/novosti/pregled/COLAS-predstavio-solarnu-cestu-wattway/33>, 18.01.2019.

<sup>48</sup> <http://www.COLAS.hr/hr/stranica/colafrez-reciklirani-asfaltni-agregat/37>, 18.01.2019.

<sup>49</sup> <http://www.COLAS.hr/hr/novosti/pregled/colclair-asfalt-u-boji-u-mjestu-matulji/42>, 18.01.2019.

<sup>50</sup> <http://www.COLAS.hr/hr/stranica/coladres-povrsinska-obrada/39>, 18.01.2019.

<sup>51</sup> <http://www.COLAS.hr/hr/stranica/patchmatic-mjesavina-emulzije-i-kamene-frakcije/40>, 18.01.2019.

### 3. Troškovna učinkovitost i javna nabava u Hrvatskoj niskogradnji

Odgovornost je svake države prema građanima u području javne nabave pružanje visokokvalitetnih javnih usluga. Ako govorimo o niskogradnji, građani očekuju veća ulaganja u pametne i održive gradove sagrađene od sigurnih i inovativnih materijala, kao i ulaganja u sigurne i visokokvalitetne infrastrukturne objekte. Kako bi se omogućile što kvalitetnije javne usluge razvila se potreba za promjenom koncepta javne nabave s naglaskom na troškovnoj učinkovitosti.<sup>52</sup>

Troškovna učinkovitost podrazumijeva postizanje kvalitete i sigurnosti uz minimalno moguće troškove, gdje se izlazni rezultat mjeri u odnosu na utrošene resurse. Ukratko omjer cijene i postignute vrijednosti.<sup>53</sup> Slijedom spomenutoga došlo je do potrebe za primjenom novog pristupa u javnoj nabavi, umjesto pristupa najniže cijene, što je bio preduvjet za razvoj modela ekonomski najpovoljnije ponude. Cijeli proces uvođenja novog koncepta koji ima naglasak na troškovnoj učinkovitosti dijelom je ubrzan i potrebom za usklađivanjem s direktivama EU.

*Ekonomski najpovoljnija ponuda (dalje u tekstu ENP), „sa stajališta naručitelja identificira se temeljem cijene ili troška, korištenjem pristupa troškovne učinkovitosti koji mora biti procijenjen temeljem kriterija, uključujući kvalitativne, okolišne i/ili društvene aspekte povezane sa svrhom nabave naručitelja. Naglasak je na postupku evaluacije primljenih ponuda i odabiru između ponuditelja za određenu investiciju što se očituje kroz glavne promjene u direktivi D2014, zatim uključivanje novih vidova kvalitete u ENP kriterij što omogućuje naručiteljima ugovaranje projekata koji su troškovno učinkoviti što je odmak od pristupa najniže cijene.“<sup>54</sup>*

Sažeto, ENP je ona ponuda koja daje najveću vrijednost za novac. Termin „vrijednost za novac“ znači optimalnu kombinaciju različitih kriterija (vezanih ili nevezanih uz troškove) koji zajedno zadovoljavaju zahtjeve naručitelja. Međutim, elementi koji čine optimalnu kombinaciju kriterija razlikuju se od nabave do nabave i ovise o rezultatima koje naručitelj želi ostvariti kroz pojedinu nabavu.<sup>55</sup>

*„Koncept vrijednosti za novac prepoznaje činjenicu da roba, radovi i usluge nisu homogeni, tj. da se razlikuju u kvaliteti, izdržljivosti, trajnosti, dostupnosti i ostalim karakteristikama proizvoda i elementima povezanim uz njihovu prodaju. Smisao traženja vrijednosti za novac je u tome da naručitelji teže nabavi optimalne kombinacije značajki koje zadovoljavaju njihove potrebe. Dakle, razlike u kvaliteti, trajnosti, izdržljivosti, itd. proizvoda koji se nude mjere se u odnosu na njihov trošak. U nekim slučajevima mudrije je*

<sup>52</sup> Turudić, M.: Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017.

<sup>53</sup> Hunjak, T.: Ekonomski najpovoljnija ponuda - u potrazi za dobrom praksom, TEB, Zagreb, 2011.

<sup>54</sup> Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta: Ekonomski najpovoljnija ponuda, Priručnik s praktičnim primjerima, Zagreb, 2017

<sup>55</sup> Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta: Kriterij za odabir ekonomski najpovoljnije ponude, Smjernice br.2, Zagreb, 2017

*platiti više za proizvod s niskim troškovima održavanja, nego platiti manje za proizvod s visokim troškovima održavanja, jer će kroz period amortizacije početno skuplji proizvod za naručitelja u pravilu biti ukupno jeftiniji.*<sup>56</sup>

Prije novog ZJN-a u Hrvatskoj niskogradnji najniža cijena se u 98%<sup>57</sup> natječaja koristila kao jedini kriterij u postupku odabira ponuditelja, što je na tržištu rezultiralo mnogim negativnim učincima poput dumping cijena, monopolističkim položajem nekih društava, netransparentnošću i neučinkovitošću. Uvođenjem kriterija ekonomski najpovoljnije ponude kao jedinog kriterija, naručitelji očekuju podizanje razine kvalitete nabavljenih radova, roba i usluga, a sve s ciljem ostvarenja načela „najbolja vrijednost za novac“.

Negativne posljedice kriterija najniže cijene u postupcima javne nabave potkrjepljuje istraživanje provedeno u Nizozemskoj<sup>58</sup> započeto početkom 2000.-ih godina koje se uvelike može poistovjetiti sa situacijom u našoj zemlji posljednjih godina. Istraživanjem je dokazano kako je u Nizozemskoj građevinskoj industriji kontinuirana primjena najniže cijena kao mehanizma za odabir ponuditelja u postupcima javne nabave rezultirala stvaranjem ekonomski neučinkovitog građevinskog sektora. To istraživanje objašnjava kako tradicionalna praksa najniže cijene onemogućava učinkovitost i kvalitetu u realizaciji predmeta javne nabave dok istovremeno rezultira s povećanjem konkurencije dumping cijena. Time je stvoreno okruženje u kojem je održivo poslovanje građevinskih društava postalo gotovo nemoguće jer su ponuditelji kako bi dobili projekte bili prisiljeni spustiti cijene na nerealno niske razine. U Nizozemskoj je to u razdoblju od 2000. do 2004. godine postalo pravilo te je takav mehanizam javne nabave rezultirao odabirom nepouzdanih ponuditelja koji, što zbog organizacijskih što zbog tehničkih čimbenika, nisu bili u mogućnosti završiti projekte. Nepravilnosti u sustavu javne nabave u graditeljstvu u Nizozemskoj su bile rezultat nepovoljnih vladinih politika koje su zbog lošeg sustava javne nabave rezultirale dumpingom cijena, propadanjem društava, stvaranjem kartela na tržištu, lošom kvalitetom, neispunjenjem rokova izgradnje i drugih sličnih negativnih učinaka gdje se neučinkovito trošio novac poreznih obveznika. Nizozemska vlada je pristupila analizi stanja i utvrđivanju posljedica takvog sustava javne nabave i došla do zaključka kako je prostor za poboljšanje uvođenjem ENP-a oko 20% ukupnog prometa javne nabave. Dodatno smanjenje svih spomenutih problema je od velikog značaja za cjelokupno nizozemsko društvo, a uvođenje ENP-a istovremeno je rezultiralo poboljšanjem položaja nizozemskih ponuditelja na europskom i međunarodnom tržištu.

U Hrvatskoj praksi zadnjih godina također postoje mnogi primjeri gdje su ponuditelji kroz vrstu otvorenog postupka javne nabave dobili natječaje na temelju nerealno niskih cijena ponuda, a neka su društva zbog višegodišnje prakse dobivanja natječaja na temelju ponuđene nerealno niske cijene ponuda danas u stečajnim postupcima. Kako to nije predmet ovog rada u analize se neće ulaziti, ali spomenuti će se

<sup>56</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_hr](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_hr), 04.10.2017.

<sup>57</sup> Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta: Ekonomski najpovoljnija ponuda, Priručnik s praktičnim primjerima, Zagreb, 2017

<sup>58</sup> Dreschler, M.: Fair competition, How to apply the 'Economically Most Advantageous Tender' (EMAT) award mechanism in the Dutch construction industry, 2009.

primjer, projekt Izgradnja mosta kopno – otok Čiovo s pristupnim cestama i instalacijama iz 2015. godine, za kojeg je društvo Viadukt d.d. bilo odabrani ponuditelj. Zbog nemogućnosti upravljanja tim projektom 2017. godine raskinut je ugovor i pokrenut novi postupak javne nabave na kojem je odbran novi izvođač. Ovdje se rizici očituju u nekoliko područja, najprije kroz dodatne troškove odabira novog izvođača koji su negativna posljedica na proračun javnih naručitelja, zatim u troškovima pravnih savjetnika, probijanju rokova završetka projekta, nezadovoljstvo hrvatskih poreznih obveznika zbog lošeg upravljanje novcem, itd. Navedeno dodatno potvrđuje istaknute zaključke u prethodnim poglavljima o lošem stanju javne nabave u Hrvatskoj, dominaciji otvorenog postupka u javnoj nabavi i nedovoljno razrađenim modelima postupaka javne nabave. U ovom posljednjem bi se kroz primjenu drugih vrsta postupaka ili nadogradnjom kriterija za vrednovanje ponuda onemogućilo rizičnim ponuditeljima dobivanje predmeta javne nabave, a koji su u ovom primjeru od strateške važnosti za zemlju.

U nadolazećim godinama će se moći analizirati jesu li na razini države rađene analize vrsta postupaka i modela koji su primjenjivani prilikom postupka javne nabave i doneseni zaključci o njima, kao što je istaknuto istraživanjem na primjeru Nizozemske. Koliko je ENP zastupljen u Hrvatskoj, a koliko se zapravo iza modela ENP-a sakriva i dalje politika najniže cijene dodatno je obrađeno i argumentirano putem studija slučaja u poglavlju 6.

Za razliku od Hrvatske, u ostalim zemljama EU-a nije zabranjena primjena najniže cijene kao jedinog kriterija u modelu odabira ponuditelja u postupku javne nabave<sup>59</sup> te se i dalje primjenjuje kao jedini kriterij odabira u 55%<sup>60</sup> postupaka javne nabave EU-a. Direktive o javnoj nabavi ostavljaju javnim naručiteljima mogućnost da samostalno odluče što će financirati na temelju kriterija troškovne učinkovitosti i kvalitete, obzirom da odabirom kriterija najniže cijene u proces javne nabave nisu uključeni socijalni kriteriji, kriteriji zaštite okoliša, inovacije, pristupačnosti ili drugi kvalitativni kriteriji koji bi možda naručitelju omogućili kvalitetniju uslugu.

<sup>59</sup> Hunjak, T.: Ekonomski najpovoljnija ponuda - u potrazi za dobrom praksom, DIB, Zagreb, 2017.

<sup>60</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM:2017:572:FIN>, 04.10.2017.

### 3.1. Ekonomski najpovoljnija ponuda u niskogradnji

Primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude trebala bi dovesti do postizanja najbolje vrijednosti za uložena sredstva. U procesu planiranja javne nabave, naručitelj se susreće s problemom odabira postupka javne nabave kako bi odabrao najbolju ponudu za postizanje željenih ciljeva. Kroz principe ekonomski najpovoljnije ponude:

- konkurentnost,
- učinkovitost,
- društvena odgovornost,
- inovativnost,
- visoka kvaliteta i
- uzimanje u obzir malih i srednjih poduzeća,<sup>61</sup>

želi se omogućiti odabir izvođača/ponuditelja koji će u kratkom vremenu i uz što veću troškovnu učinkovitost isporučiti kvalitetu investicije. ENP kao pojam podrazumijeva da naručitelj ekonomsku prednost pojedine ponude mjeri i uspoređuje s odabranim kriterijima vezanim uz predmet nabave koji služe za identificiranje najpovoljnije ponude. „Navedeni se kriteriji sastoje od triju različitih kategorija: cijene, troška i najboljeg omjera najbolje cijene i kvalitete „NOCK“ (dio nove terminologije iz EU Direktive o javnoj nabavi (2014/24/EU)).“<sup>62</sup>

U skladu sa ZJN-om, javni naručitelj ne smije odrediti samo cijenu ili trošak kao jedini kriterij za odabir ponude, niti relativni ponder cijene ili troška smije biti veći od 90 %. Iznimno u pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva na nadmetanje, postupku sklapanja ugovora na temelju okvirnog sporazuma, postupku dodjele ugovora za društvene i druge posebne usluge te u slučaju javne nabave za potrebe obrane i sigurnosti ili za potrebe diplomatskih misija i konzularnih ureda Republike Hrvatske u inozemstvu, relativni ponder cijene ili troška smije biti veći od 90%.<sup>63</sup>

Odabranom kriteriju naručitelj pridaje relativni ponder koji odražava njegovu relativnu važnost u odnosu na druge kriterije.<sup>64</sup> Budući da uz cijenu naručitelj treba navesti još neke kriterije, česte kombinacije kriterija u niskogradnji biti će komentirane u sljedećim potpoglavljima. U članku 286. ZJN-a postoji definicija kako odrediti pondere kriterija odabira ponude:

<sup>61</sup> Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta: Ekonomski najpovoljnija ponuda, Priručnik s praktičnim primjerima, Algebra d.o.o, Zagreb, 2017.

<sup>62</sup> Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta: Ekonomski najpovoljnija ponuda, Priručnik s praktičnim primjerima, Algebra d.o.o, Zagreb, 2017.

<sup>63</sup> Članak 284. stavak 1., 2., 3., 4., 5., 6., ZJN-a

<sup>64</sup> Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta: Ekonomski najpovoljnija ponuda, Priručnik s praktičnim primjerima, Algebra d.o.o, Zagreb, 2017. [http://www.javnabjava.hr/userdocsimages/ENP%20prirucnik\\_MGPO\\_final.pdf](http://www.javnabjava.hr/userdocsimages/ENP%20prirucnik_MGPO_final.pdf)

1. „Javni naručitelj mora u dokumentaciji o nabavi odrediti relativni ponder koji dodjeljuje svakom pojedinom kriteriju koji je odabran u svrhu određivanja ekonomski najpovoljnije ponude, osim kada se on utvrđuje samo na temelju cijene.
2. Ponderi se mogu izraziti određivanjem raspona s odgovarajućom maksimalnom razlikom, a ako ponderiranje nije moguće zbog objektivnih razloga, javni naručitelj navodi kriterije od najvažnijeg prema manje važnom.“<sup>65</sup>

Kriterije za odabir ponude naručitelj mora postaviti unaprijed u dokumentaciji o nabavi i oni ne smiju ograničavati tržišno natjecanje. ZJN kao jedini kriterij odabira ponude u postupcima javne nabave propisuje kriterij ekonomski najpovoljnije ponude. Pri postavljanju kriterija koji se primjenjuju za odabir ponude naručitelj treba postupati u skladu sa sljedećim principima javne nabave:

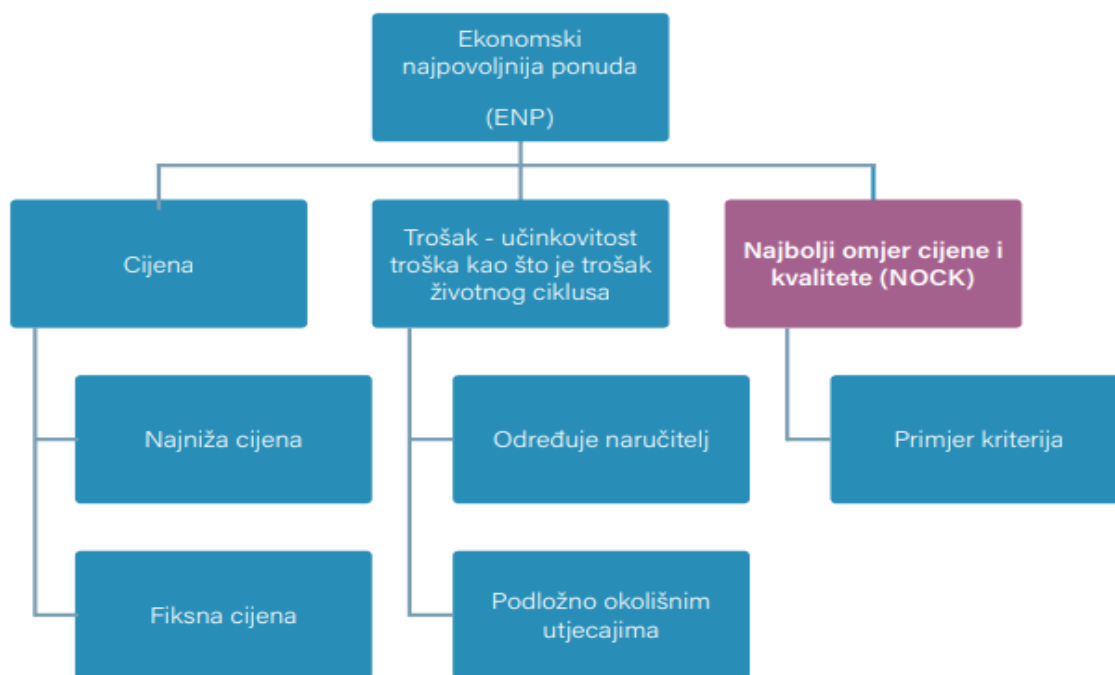
- „Jednaki tretman, tržišno natjecanje i zabrana diskriminacije – kriteriji za odabir ponude ne smiju biti diskriminirajući, moraju biti povezani s predmetom nabave i ne smiju narušavati slobodu tržišnog natjecanja.
- Transparentnost – kriteriji za odabir ponude moraju biti unaprijed određeni i objavljeni. Svrha ovakvoga postupanja je osigurati da potencijalni ponuditelji mogu pripremiti ponude na prikladan način u svrhu što boljeg zadovoljavanja postavljenih prioriteta od strane naručitelja; da ocjena ponuda bude provedena na transparentan način te što objektivnije; relevantni dionici (primjerice, žalbeno tijelo, revizori, unutarnje kontrole, druga tijela vlasti s različitim nadzornim funkcijama ili gospodarski subjekti) mogu nadzirati postupak u svrhu sprječavanja uporabe diskriminacijskih kriterija.“<sup>66</sup>

ZJN člankom 284. propisuje da se ekonomski najpovoljnija ponuda utvrđuje na temelju cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti, te može uključivati najbolji omjer između cijene i kvalitete koji se ocjenjuje na temelju kriterija (uključujući kvalitativne, okolišne ili društvene značajke) povezanih s predmetom nabave. Element troška može biti i u obliku fiksne cijene ili troška na temelju čega se gospodarski subjekti natječu samo po kriterijima kvalitete.<sup>67</sup> Što sve utječe na ekonomski najpovoljniju ponudu sažeto je prikazano na [Slika 3.1](#).

<sup>65</sup> Članak 286. ZJN-a

<sup>66</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_hr](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_hr), 04.10.2017.

<sup>67</sup> Članak 284. stavak 1.,2.,3,4.,5.,6., ZJN-a



Slika 3.1 Što sve utječe na ekonomski najpovoljniju ponudu<sup>68</sup>

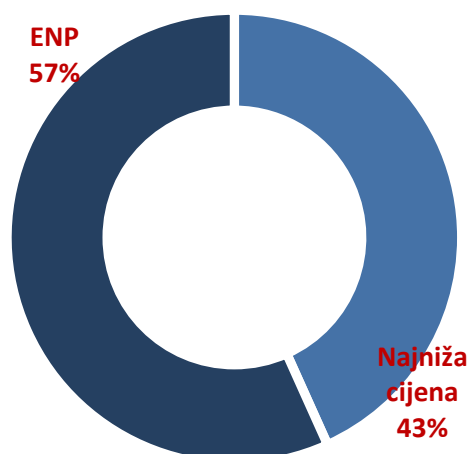
U postupku javne nabave postoje dvije aktivnosti za odabir ponuditelja koje se konceptijski razlikuju i vođene su različitim pravilima, a to su:

- primjena kriterija za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta – primjenjuju se pri ocjenjivanju jesu li gospodarski subjekti (ponuditelji) kvalificirani i sposobni izvršiti ugovor. Stoga su oni vezani uz gospodarske subjekte.
- primjena kriterija za odabir ponude – primjenjuju se pri ocjenjivanju, koja je ponuda od onih koje zadovoljavaju postavljene specifikacije i zahtjeve, najbolja. Stoga se ovi kriteriji odnose na ponude.<sup>69</sup>

U praksi se pokazalo kako bi primjena kriterija ENP-a bila poželjna za projekte koji imaju jedinstvene ciljeve koji se teško mogu zadovoljiti kriterijem odabira ponude javne nabave na temelju niske cijene. Obzirom na trenutnu dostupnost podataka za građevinski sektor, ne postoje egzaktni statistički izvještaji koji građevinski sektor dijele na niskogradnju (koja je predmet istraživanja ovog rada) i visokogradnju. Pokazatelji o primjeni kriterija javne nabave dostupni su za cjelokupni građevinski sektor gdje za djelatnost naručitelja (opće javne usluge) u 2017. godini pokazuju kako je ENP zastupljeniji od najniže cijene s udjelom u ukupnoj vrijednosti od 57% , *Slika 3.2*.

<sup>68</sup> Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta: Ekonomski najpovoljnija ponuda, Priručnik s praktičnim primjerima, Algebra d.o.o, Zagreb, 2017.

<sup>69</sup> Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta: Kriterij za odabir ekonomski najpovoljnije ponude, Smjernice br.2, Zagreb, 2017



*Slika 3.2 Udio u ukupnoj vrijednosti objava (u kunama) o sklapanju ugovora prema kriteriju za odabir ponude i za djelatnost naručitelja opće javne usluge u 2017. godini<sup>70</sup>*

Udio kriterija ENP u 2016. godini za ovu istu djelatnost, opće javne usluge, je iznosio svega 7% što na prvi pogled ukazuje kako je u 2017. godini značajno unaprijeđena primjena ENP-a u javnoj nabavi. No, činjenica je kako je to samo privid. Naime, u 2017. godini zastupljenost ENP-a u kojima je ponder na najnižu cijenu između 80 i 90% bila prilično velika, pa slijedi da je povećanje primjene ENP-a možda ipak samo kozmetičke prirode. Kako bi to dodatno potkrijepili, u daljnjim će se analizama nekih konkretnijih podataka istražiti koliko su u ENP uključeni osnovni ciljevi konkurentnost, učinkovitost, društvena odgovornost, inovativnost i visoka kvaliteta, a koliko se iza ENP i dalje skriva najniža cijena (poglavlje 6.).

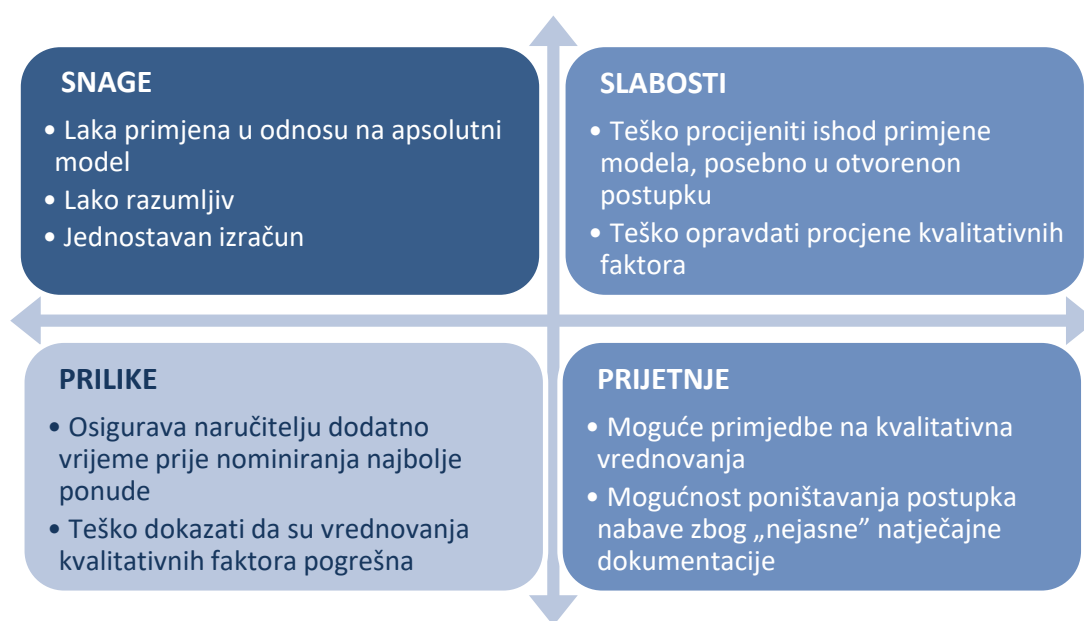
<sup>70</sup> <http://integrityobservers.eu/default2.aspx>, 13.07.2018.



### 3.1.1. Relativni i apsolutni model za ocjenjivanje ENP-a

ZJN obvezuje javne naručitelje da se u postupku javne nabave vode isključivo kriterijem ekonomski najpovoljnije ponude gdje, osim cijene, moraju (uz određene iznimke) primijeniti i druge kriterije (kvaliteta, rok izvođenja, jamstveni rok i sl.). Zbog ovakvog višekriterijskog konteksta i zakonodavnog okvira, postavljanje okvira za odabir najpovoljnije ponude trebalo bi biti temeljeno na detaljnim analizama predmeta javne nabave od strane stručnjaka. Ukoliko odabrani okvir (postupak, kriteriji i sl.) nije dobro postavljen, povećava se rizik za naručitelja u vidu poništavanja natječaja, odabira neadekvatne ponude, broja žalbi i sl. Jednom kada su kriteriji postavljeni, u rangiranju pristiglih ponuda u postupcima javne nabave razlikujemo relativni i apsolutni model.

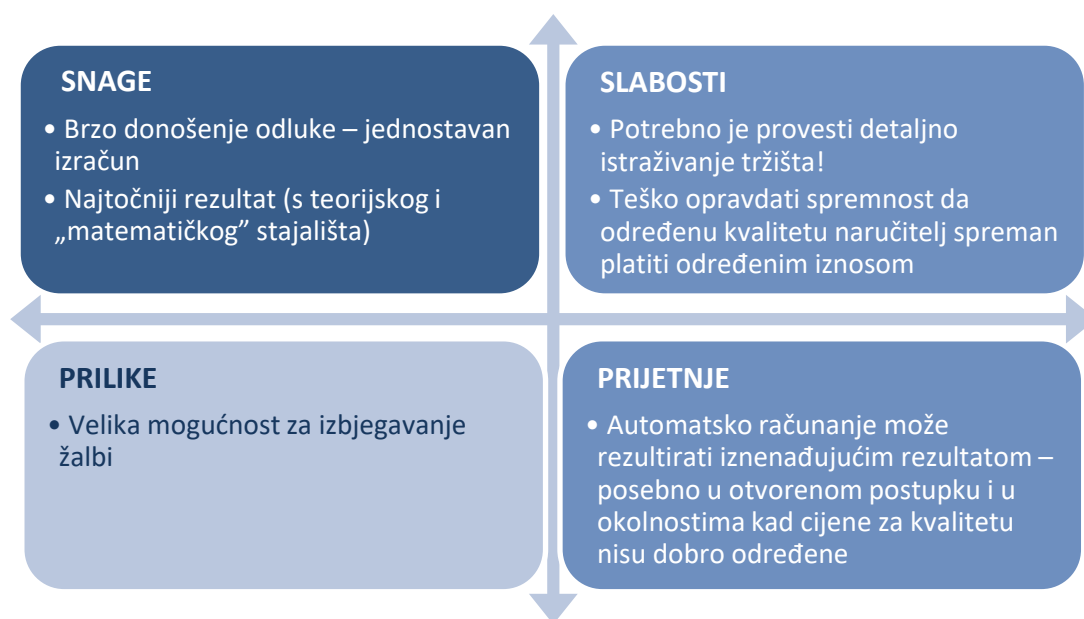
Relativni model, ili relativno rangiranje ponuda, koristi vrijednosti jedne ili više drugih ponuda. To znači da je bodovanje ponude moguće onda kada su poznate sve ponude pristigle na natječaj. Za svaku ponudu izračuna se ukupan broj bodova kao zbroj bodova za cijenu i bodova za kvalitetu. U tom postupku se cijena i kvalitativne vrijednosti preračunavaju u bodove pomoću bodovnih pravila ili formula koji su kroz natječajnu dokumentaciju propisani.<sup>71</sup> Ponude se zatim rangiraju prema zbroju bodova po kriterijima i odabire se ona s najviše bodova. Uzmimo za primjer kriterij cijene. Ovdje broj bodova koji pojedina ponuda dobije ovisi o najnižoj cijeni svih pristiglih ponuda u postupku javne nabave jer se u modelu najniža cijena dijeli sa svim preostalim cijenama. Drugim riječima, kod relativnog modela ponuditelj prije predaje ponude ne može odrediti koliko će bodova ostvariti njegova ponuda. Metodologija izračuna, kao i primjeri nekih formula, su prikazani u poglavlju 6. kroz obrađenih pet studija slučaja. Obzirom da je relativni model lako razumljiv i primjenjiv, najčešće se koristi u praksi. U nastavku, kroz SWOT analizu relativnog modela, [Slika 3.3](#), možemo vidjeti pojedine elemente koji bi mogli utjecati na ishod i cjelokupni postupak javne nabave.



Slika 3.3 SWOT analiza relativnog modela javne nabave

<sup>71</sup>Mundar, D., Relativni modeli za odabir ekonomski najpovoljnije ponude, Fakultet organizacije i informatike, Varaždin, 2017.

S druge strane, apsolutni model ne zahtijeva poznavanje drugih ponuda i ponuditelj bi trebao biti u mogućnosti izračunati broj bodova koji će njegova ponuda dobiti prilikom ocjenjivanja. Naručitelj za svaki od kriterija kvalitete utvrđuje određeni novčani ekvivalent. Tada se svakoj ponudi dodjeljuje određeni broj bodova, ovisno o ocjeni kvalitativnih kriterija, a bodovi dodijeljeni u prvom koraku se pretvaraju u novčane iznose koji se dodaju ili oduzimaju od ponuđene cijene. Na ovaj način naručitelj utvrđuje „kvalitativno usklađenu“ cijenu ponude, zatim se ponude uspoređuju jedna s drugom. ENP je ponuda s najnižom „kvalitativno usklađenom“ cijenom.<sup>72</sup> SWOT analiza apsolutnog modela vidljiva je na *Slika 3.4*. Iz nje se može zaključiti kako bi primjena apsolutnog modela mogla biti zahtjevnija za naručitelja, najviše iz razloga što je za primjenu potrebno provesti detaljno istraživanje tržišta da se odrede monetarni ekvivalenti kvalitete. Analizom interne dokumentacije o natječajima na kojima je sudjelovalo društvo COLAS Hrvatska d.d. u 2017. godini, utvrđeno je da je razina zastupljenosti apsolutnog modela u javnoj nabavi niskogradnje spomenute godine prilično niska. Možemo pretpostaviti kako naručitelji zbog organizacijskih ili vremenskih čimbenika nisu u mogućnosti kvalitetno pripremiti natječajnu dokumentaciju kako bi se mogao primijeniti apsolutni model.



*Slika 3.4 SWOT analiza apsolutnog modela javne nabave*

Iako postoje dva modela za ocjenu pristiglih ponuda, analizom natječaja na koje se društvo COLAS Hrvatska d.d. javilo u posljednje dvije godine, vidljivo je kako se najčešće koristi relativni model za odabir ekonomski najpovoljnije ponude što će biti potkrijepljeno primjerima u poglavlju 6.

<sup>72</sup> [http://www.javnabavna.hr/userdocsimages/userfiles/file/Smjernice/Smjernice\\_01-ENP.pdf](http://www.javnabavna.hr/userdocsimages/userfiles/file/Smjernice/Smjernice_01-ENP.pdf), 29.09.2017.

## 4. Proces odlučivanja u javnoj nabavi

Aktivnosti i odluke vezane uz javnu nabavu jedna su od domena menadžerskog odlučivanja i upravljanja. Odlučivanje je temelj upravljanja gdje se upravljanje smatra mnogo širim područjem od samog procesa donošenja odluka, obuhvaća i postavljanje ciljeva, planiranje, predviđanje, vođenje, usporedbu i kontrolu postavljenih ciljeva.

*„Odlučivanje je proces, skup aktivnosti koje započinju s identifikacijom problema, a završavaju s izborom najpovoljnije inačice.“<sup>73</sup> Također u literaturi nalazimo tumačenje procesa odlučivanja kroz „uži i širi smisao odlučivanja, uži smisao podrazumijeva izbor između dvije ili više inačica, dok odlučivanje u širem smislu razumijeva cjelokupni proces rješavanja problema.“<sup>74</sup>*

Primarna je funkcija menadžmenta u građevinskom društvu koje sudjeluje u javnoj nabavi donošenje odluka o odabiru natječaja javne nabave gdje će biti ponuditelj i slijedom navedenog menadžersko odlučivanje vezano uz javnu nabavu u spomenutim društvima čini jedan od najvažnijih područja upravljanja, naravno ovisi o razini managementa na kojoj se donosi odluka. Na razini vrhovnog menadžmenta ključne su strategijske i inovativne odluke, odlučuje se o javljanju na natječaje značajnih procijenjenih vrijednosti ili kada se radi o odlučivanju javljanja na natječaj u kojima su predmeti postupka koju iziskuju primjenu novih tehnologija. Na razini višeg menadžmenta slijede taktičke ili adaptivne odluke, primjer je odluka o samostalnom javljanju na natječaj ili ulazak u partnerstvo, dok se na razini srednjeg menadžmenta donose operativne ili rutinske odluke, primjer je odluka o odabiru kooperanata u samom procesu pripreme natječajne ponude.

Zaključujemo kao je odlučivanje o sudjelovanju na odabranom javnom natječaju kompleksno, zahtjeva detaljno razrađen proces odlučivanja stoga u nastavku slijedi osvrt kako izgleda proces odlučivanja u području javne nabave, koje su faze procesa odlučivanja, izazovi i rizici u području procesa odlučivanja u društvu COLAS Hrvatska d.d.

<sup>73</sup> Sikavica, P., Hunjak, T., Begičević-Ređep, N., Hernaus, T.: Poslovno odlučivanje, Školska knjiga, Zagreb, 2014.

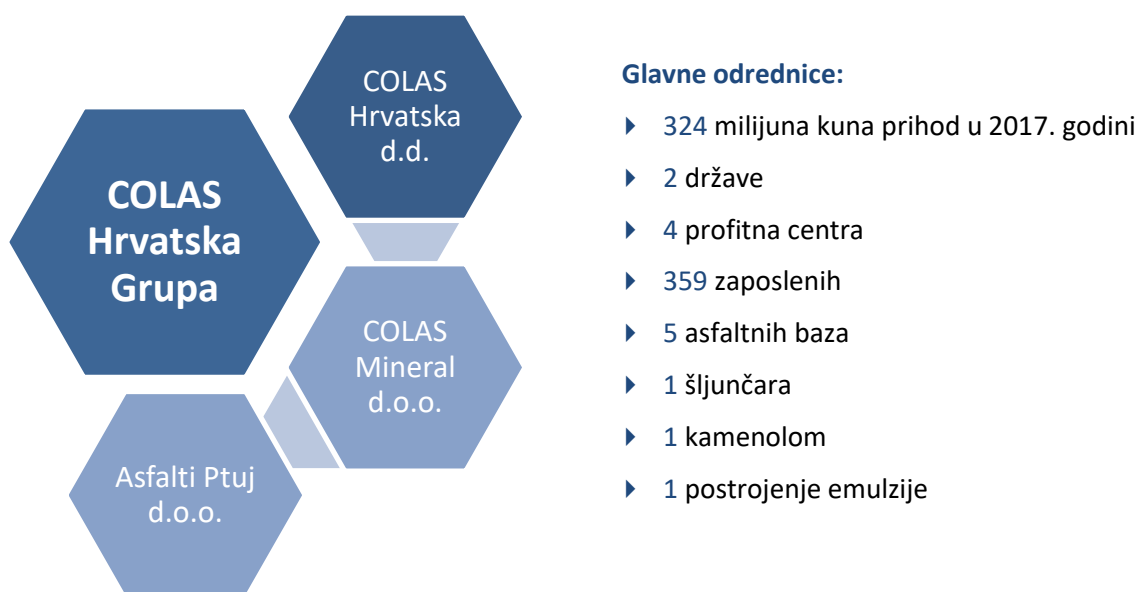
<sup>74</sup> Perko-Šeparović, I. : Teorije organizacije, Školska knjiga, Zagreb, 1975.

## 4.1. Informacije o društvu COLAS Hrvatska d.d.

Društvo COLAS Hrvatska d.d. jedno je od vodećih u hrvatskoj niskogradnji. Utemeljeno je 1962. godine kao tvrtka Cesta-Varaždin d.d. Tijekom proteklog razdoblja društvo je prolazilo kroz niz organizacijskih i strukturnih promjena uvjetovanim društvenim i gospodarskim prilikama, uvijek vodeći računa da zadrži izvrsnost u svom poslovanju. Danas je COLAS Hrvatska d.d. dio velike svjetske grupacije COLAS koja posluje u preko 50 zemalja na pet kontinenata.<sup>75</sup>

Specijaliziravši se za izgradnju, rekonstrukciju i održavanje autocesta, državnih, županijskih i lokalnih prometnica te površina u sklopu industrijskih, trgovačkih, sportskih, rekreacijskih i turističkih objekata, društvo COLAS Hrvatska d.d. je postalo jedan od lidera hrvatske niskogradnje.

COLAS Hrvatska d.d. (dalje u tekstu Društvo), kao matično društvo, zajedno s ovisnim društvima, COLAS Mineral d.o.o. i Asfalti Ptuj d.o.o., čini COLAS Hrvatska Grupu. *Slika 4.1* prikazuje organizacijsku strukturu i glavne odrednice COLAS Hrvatska Grupe u 2017. godini. COLAS Hrvatska Grupa posjeduje pet asfaltnih baza koje se nalaze u Varaždinu, Lepoglavi, Posedarju i Pločama te u blizini Kopra u Sloveniji. Postrojenje za proizvodnju emulzije, plovne bagere te pogone za eksploataciju i oplemenjivanje šljunka u Hrastovljanu te kamenolom u blizini Posedarja.<sup>76</sup>



*Slika 4.1 Organizacijska struktura i glavne odrednice COLAS Hrvatska Grupe u 2017. godini*

Organizacijska struktura COLAS Hrvatska Grupe kroz vertikalnu integraciju osigurava preduvjete poslovne izvrsnosti te uspostavu temelja održive, uravnotežene i učinkovite grupacije, koja će služiti klijentima i vlastitim zaposlenicima.

<sup>75</sup> <http://www.COLAS.hr/>, 27.03.2017.

<sup>76</sup> <http://www.COLAS.hr/>, 27.03.2017.

Konkurentske prednosti Društva uz spomenutu vertikalnu integraciju očituju se činjenicom da je Društvo ulaskom u grupaciju COLAS preuzelo standarde, znanje i iskustvo Grupe što se potvrđuju implementacijom integriranog sustava upravljanja (Društvo je implementiralo sva tri sustava kvalitete i zaštite okoliša ISO 9001<sup>77</sup>, ISO 14001<sup>78</sup>, OHSAS 18001<sup>79</sup>). Zatim primjena inovativnih tehnologija u izgradnji, održavanju i rekonstrukciji prometnica što je detaljnije objašnjeno u poglavlju 2.4., stručne zaposlenike kao i posjedovanje sofisticirane mehanizacije i opreme.

Navedenim konkurentskim prednostima Društvo uvelike može utjecati na povećanje troškovne učinkovitosti u realizaciji projekata, što u potpunosti primjenjuje u aktivnostima koje se odnose na privatni sektor. Iskustvo Društva je takvo da javni sektor još uvijek u postupcima javne nabave stavlja maksimalne pondere na kriterij cijene pa konkurentske prednosti Društva u ostalim segmentima teško dolaze do izražaja. U sljedećim poglavljima će se ovakva situacija u javnom sektoru analizirati na konkretnim primjerima iz poslovanja Društva.

## 4.2. Poslovno odlučivanje o sudjelovanju na natječaju

Kako je opisano u prethodnom poglavlju, odlučivanje o sudjelovanju na javnom natječaju spada u interdisciplinarne probleme. Kako bi Društvo donijelo odluku o pripremi ponude i realizaciji iste, potrebno je analizirati kontekst natječaja, prilike i prijetnje, prednosti i slabosti te napraviti analizu potencijalnih rizika.

Višestruki je utjecaj na donošenje odluke o sudjelovanju na javnom natječaju, prije svega nameće se organizacijski utjecaj kroz vlastite kapacitete, operativne kapacitete (radnu snagu, opremu, strojeve, sirovine, proizvodnju), a isto tako i kroz strateške kapacitete (ciljeve, financiranje, pravni okvir, itd.). Zatim kroz utjecaj informacija, dostupnost potrebnih podataka na temelju kojih bi se mogla procijeniti isplativost projekta za Društvo (projektna dokumentacija, troškovnici, itd.). Drugim riječima postoje unutarnji i vanjski parametri, ujedno i rizici, koji utječu na donošenje odluka u Društvu.

Društvo unutarnje parametre, kao i rizike, koji utječu na donošenje poslovne odluke o sudjelovanju na natječaju analizira kroz SWOT analize. Pokušavaju se procijeniti i definirati unutarnji faktori koji su od značaja za organizaciju i utječu na građevinski projekt poput organizacijskih strategija, struktura, politika, informacijskih sustava, unutarnjih stakeholdera, tehnoloških i organizacijskih kapaciteta, rizika nabave, rizika financiranja projekta, itd.

Koristi se i PESTLE<sup>80</sup> analiza za identifikaciju i prepoznavanje vanjskih parametara i rizika te njihov utjecaj na poslovni sustav. Ovdje se analiziraju pravni okviri, financijski uvjeti na tržištu, reputacija društva, odnos s vanjskim stakeholderima, vrste naručitelja i natječaja, projektna dokumentacija, vremenski rokovi,

<sup>77</sup> <https://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html>

<sup>78</sup> <https://www.iso.org/iso-14001-environmental-management.html>

<sup>79</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/OHSAS\\_18001](https://en.wikipedia.org/wiki/OHSAS_18001)

<sup>80</sup> PESTLE akronim, sastoji se od eng. Political, Economic, Social, Technological, Environmental and Legal Factors

geološki, tehnološki i geografski rizici, rizici s trećim stranama (partnerima, podizvoditeljima, dobavljačima), itd.

Poslovne odluke Društva definiraju važni parametri za upravljanje rizicima koji su utvrđeni kroz SWOT i PESTLE analize, te ciljevi i kriteriji za upravljanje rizicima kako bi se odredio njihov utjecaj na položaj Društva kao ponuditelja pri ulasku u pripremu natječajne dokumentacije i prilikom predaje ponude.

Poslovno odlučivanje vezano uz sudjelovanje na javnom natječaju može se olakšati primjenom kvantitativnih metoda (linearno programiranje, Monte Carlo, AHP metoda odlučivanja, Stablo odluke, itd.). Zatim pomoću analize osjetljivosti, tehnika određivanja utjecaja nezavisnih ulaznih varijabli na danu izlaznu zavisnu varijablu, gdje se provjerava osjetljivost modela na neke nezavisne ulazne varijable. Tu je potrebno voditi brigu o okolini i pravnom okviru unutar kojeg se donosi odluka. Prilikom donošenja konačne odluke potrebno je uzeti u obzir rizike, tržišna kretanja i konkurenciju kako bi se predvidjele i ublažile moguće interne i eksterne reakcije, kao i posljedice koje bi ta odluka mogla uzrokovati.

Proces odlučivanja o sudjelovanju na javnom natječaju prisutan je u svakom društvu koje sudjeluje u procesima javne nabave, ali pretpostavlja se da je negdje manje, a negdje više formaliziran. Prilikom javljanja na natječaj, proces odlučivanja podrazumijeva različite pristupe odlučivanju i definiranje faza unutar procesa odlučivanja. U nastavku je prikazan proces odlučivanja o sudjelovanju na javnom natječaju u osam koraka ili faza prilagođen procesu odlučivanja u COLAS Hrvatska d.d., *Slika 4.2*.



*Slika 4.2 Faze u procesu odlučivanja o sudjelovanju na javnom natječaju prema praksi u Društvu*

Društvo kroz navedene faze u procesu odlučivanja na drugom i trećem koraku, *Slika 4.2*, nakon detaljnih analiza vanjskih i unutarnjih parametara, donosi odluku o sudjelovanju u javnonabavnom postupku. Po donesenoj odluci o sudjelovanju na natječaju, slijedeća odluka se odnosi na definiranje statusa prilikom javljanja što će biti obrađeno u slijedećem odlomku.

#### 4.2.1. Definiranje statusa prilikom javljanja na natječaj

Prilikom javljanja na natječaje javne nabave Društvo se susreće s problemom odlučivanja kod definiranja statusa. U praksi se pod pojmom status prilikom javljanja na natječaj podrazumijeva definiranje na koji način će se pristupiti pripremanju ponude, priprema li Društvo ponudu kao samostalni ponuditelj ili odabire pripremu partnerske (konzorcijske) ponude s odabranim partnerom ili partnerima.

U takvim konzorcijskim pripremama ponude dodatno pitanje definiranja statusa javlja se kroz određivanje vodećeg člana koji, ovisno o ovlastima, nastupa u ime ostalih prema trećim stranama. Članovi konzorcija sklapaju ugovor o konzorciju u kojem definiraju međusobni status za predmetni natječaj, odnosno svoja prava i obveze u pogledu međusobne podjele radova i isporuka, rokova izvođenja radova, isporuka opreme, cijena, koordinacije u izvođenju radova, međusobne odgovornosti za neizvršenje, neuredno izvršenje svojih obveza, regresna prava, itd.

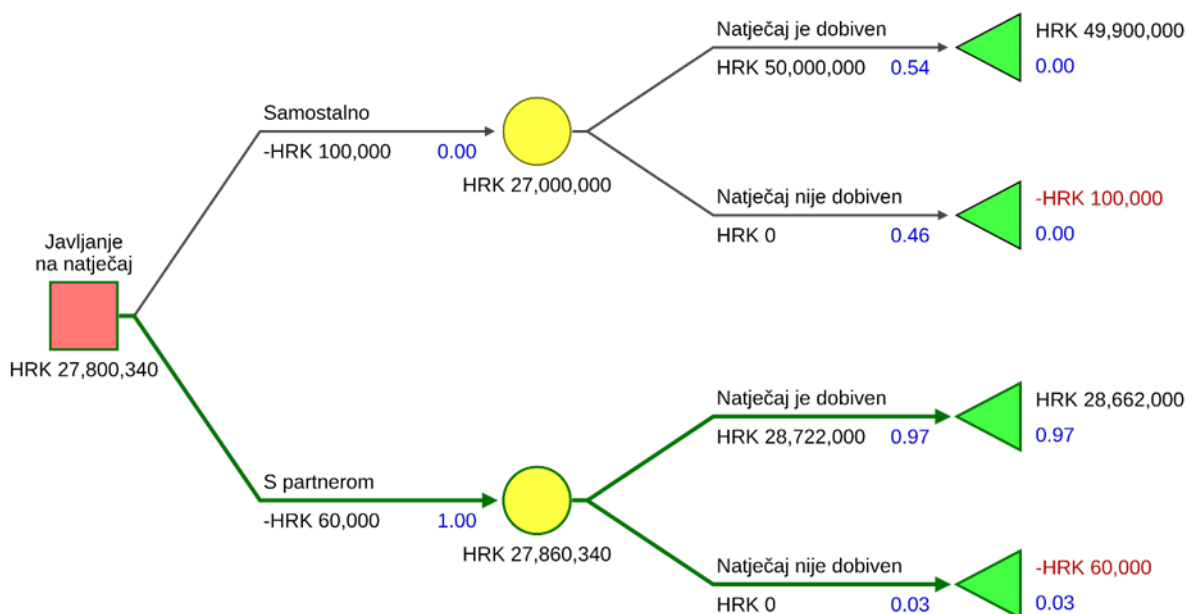
U nastavku je pomoću stabla odluke modeliran spomenuti problem. „*Stablo odluke u odlučivanju primjenjuje se kao grafički model za vizualizaciju procesa odlučivanja kada se rješavanje problema odlučivanja svodi na donošenje više sukcesivnih odluka, a uz takav prikaz problema odlučivanja veže se i postupak računanja očekivanih vrijednosti inačica odluke u uvjetima rizika.*“<sup>81</sup>

Primjenom dvije već prije spomenute inačice: samostalno javljanje na natječaj ili javljanje na natječaj s partnerom. Opis konteksta slijedi u nastavku:

- Odluka A; samostalno javljanje na natječaj – očekivani prihod 50.000.000 kuna, rok izvođenja radova šest mjeseci, potrebno 25 zaposlenika, trošak pripreme natječajne dokumentacije 100.000 kuna, vjerojatnost dobivanja natječaja 54% (pretpostavka, omjer dobivenih natječaja i ukupnog broja natječaja na koje se Društvo javilo u 2017. godini);
- Odluka B; javljanje na natječaj s partnerom – očekivani prihod 20.000.000 kuna, rok izvođenja radova šest mjeseci, potrebno 12 zaposlenika, trošak pripreme natječajne dokumentacije 60.000 kuna, vjerojatnost dobivanja 97% (pretpostavka, omjer dobivenih natječaja i ukupnog broja natječaja na koje se Društvo javilo s partnerom u 2017. godini).

<sup>81</sup> Sikavica, P., Hunjak, T., Begičević-Ređep, N., Hernaus, T.: Poslovno odlučivanje, Školska knjiga, Zagreb, 2014.

Na *Slika 4.3* se nalazi stablo odluke opisanog problema. Na granama koje izlaze iz čvora odluke se nalaze troškovi vezani uz pripremu natječajne dokumentacije (trošak zaposlenih koji pripremaju kalkulaciju, obilazak lokacije i sl.). Dalje se čvorovi stanja granaju na moguće ishode koji su isti za obje odluke: ili je natječaj dobiven ili natječaj nije dobiven.



*Slika 4.3 Stablo odluke o odabiru statusa prilikom javljanja na natječaj javne nabave*

Ako natječaj nije dobiven, nema nikakvih prihoda i ostaju samo troškovi pripreme natječajne dokumentacije. Prihod od natječaja je 50 milijuna kuna ako Društvo ide samostalno, a 20 milijuna ako ide s partnerom. Ukoliko se ide s partnerom, za obavljanje posla je potrebno manje zaposlenika pa se ostatak angažira za ostvarivanje dodatnog prihoda na drugim projektima. Prihod po zaposleniku se računao tako da se ukupni prihod u 2017. godini (pretpostavka 200 milijuna kuna) podijelio s brojem zaposlenika (pretpostavka 147 - bez ubrajanja administrativnog osoblja). Na taj se način dobio godišnji prihod po zaposleniku. Budući da posao iz natječaja traje šest mjeseci, godišnji prihod po zaposleniku se prepolovi i pomnoži s 13, jer je to razlika u broju angažiranih zaposlenika, pa se dobije dodatnih 8,7 milijuna kuna prihoda (na onih 20 milijuna vrijednosti natječaja). Postupkom računanja unatrag (engl. rollback algoritam) se dobiju očekivane vrijednosti za svaku granu koja izlazi iz čvora odluke. Odluka pada na onu granu koja ima veće matematičko očekivanje. U našem slučaju je to odluka da se na natječaj bolje javiti s partnerom. Ovako postavljeni problem, gdje u obzir uzimamo dodatni prihod po zaposleniku, otvara mogućnost raznih kalkulacija: o broju radnika koji će biti angažirani na poslovima iz natječaja, o mogućnosti ostvarivanja dodatnih prihoda kad u posao ulazimo s partnerom i sl. Naime, ako se ne uračunaju ovi dodatni prihodi u našem modelu, onda se odluka mijenja i veće matematičko očekivanje ima grana kad Društvo samostalno



izlazi na natječaj. Iz tog je razloga u svakom slučaju preporučljivo za ovakav model provesti i analizu osjetljivosti.

Osim kod definiranja statusa pri izlasku na natječaj, stablo odluke bi ujedno pomoglo za identifikaciju potencijalnih projekata, odnosno predmeta javne nabave. Također, i kod odlučivanja treba li se projekt odraditi vlastitim resursima ili podugovoriti s jeftinijim, možda ne tako kvalitetnim kooperantima, ili za upravljanje potencijalnim rizicima (probijanje roka izvođenja, sanacije u jamstvenom roku, itd.).

Nisu svi predmeti javne nabave u niskogradnji predmet interesa Društva. Pri selekciji potencijalnih projekata u obzir se uzimaju osobine naručitelja (jeli riječ o naručitelju kojim upravljaju javne vlasti ili jedinice lokalne uprave i samouprave), procijenjena vrijednost predmeta javne nabave, vrsta radova, geološki položaj, udaljenost jedinice proizvodnje (asfaltne baze), tržišni aspekt (konkurencija), itd. Stablom odluke olakšava se odabir projekata koji su potencijalna prilika za Društvo jer se kroz simulaciju mogućih ishoda definira položaj Društva na tržištu i mogućnost dobivanja javnog natječaja.

## 5. Upravljanje rizicima u javnoj nabavi

Postoje razne definicije rizika, [Tablica 5.1](#), a jedna od možda razumljivijih kaže kako je „rizik kombinacija vjerojatnosti pojavljivanja nekog događaja i posljedice koju takav događaj može imati, gdje je vjerojatnost šansa (mogućnost) da će se neki događaj dogoditi.“<sup>82</sup>

Kao dodatni utjecaj na donošenje odluke često se nameću razni vremenski rizici, poput razdoblja koje Društvu stoji na raspolaganju od trenutka objave dokumentacije do datuma definiranog za predaju ponude. Nerijetko je taj period prekratak pa postaje ograničavajući faktori za uzimanje u obzir svih utjecaja na kvalitetnu poslovnu odluku.<sup>83</sup> Ovo je samo jedan od čimbenika koji potvrđuje kako rizici značajno utječu na smjer donošenja poslovne odluke o sudjelovanju na natječaju javne nabave.

Izvor	Definicija
<b>PMI, 2004</b>	Rizik je neizvjestan događaj ili stanje koje, ako se dogodi, ima pozitivan ili negativan učinak na ciljeve projekta.
<b>ISO 31000:2009</b>	Rizik je učinak neizvjesnosti na ciljeve.
<b>Holton, 2004</b>	Rizik je izloženost prijedlogu/problemu koji je neizvjestan.
<b>ISO Guide, 2009</b>	Rizik je kombinacija vjerojatnosti pojavljivanja nekog događaja i posljedice koju takav događaj može imati. Gdje je vjerojatnost šansa (mogućnost) da će se neki događaj dogoditi.

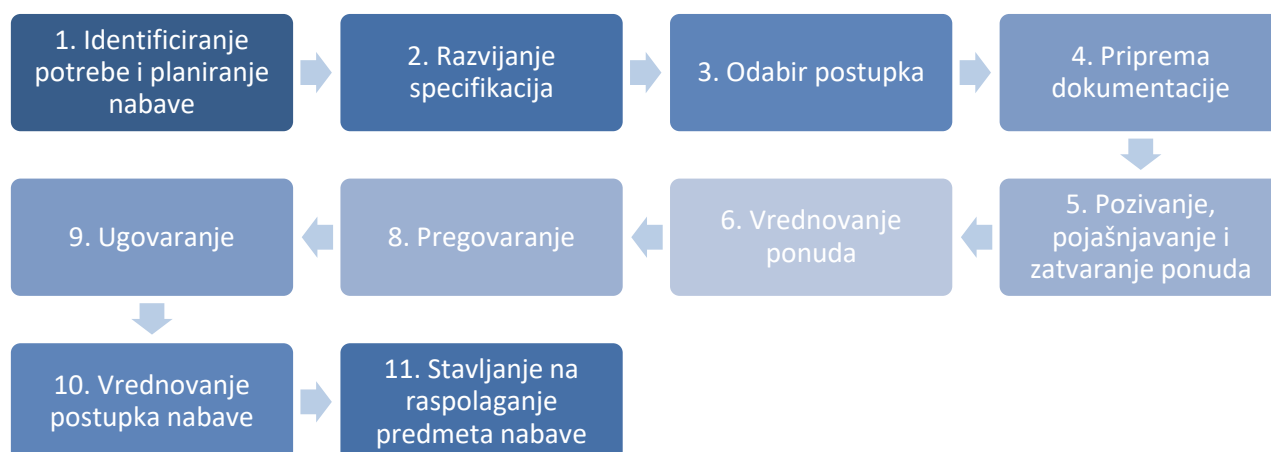
*Tablica 5.1 Sumirani prikaz definicija rizika*<sup>84</sup>

U Društvu, upravljanje rizicima obuhvaća širok raspon rizika koji pokrivaju interne i eksterne segmente. Polazi se od činjenica kako su određeni rizici samo rizici naručitelja, dok su određeni rizici samo rizici ponuditelja. Određeni rizici naručitelja prelaze na ponuditelja, a s druge strane rizici ponuditelja prenose se na naručitelja. Potencijalni rizici jednih i drugih vezani su uz potprocese javne nabave, koji su prikazani na [Slika 5.1](#).

<sup>82</sup> ISO Guide: Risk Management – Vocabulary, 2009.

<sup>83</sup> Kiiver, P., Kodym, J.: The practice of public procurement: tendering, selection and award, Intersentia, 2014.

<sup>84</sup> Agerberg, J.N., Ågren, J.: Risk management in the tendering process (A survey of risk management practices within infrastructural construction), Master of Science Thesis in the Master's Programme Design and Construction Project Management, Göteborg, Sweden, 2012.



Slika 5.1 Potprocesi u javnoj nabavi<sup>85</sup>

Obzirom da je predmet ovog rada analiza i savjeti za poboljšanje procesa odlučivanja i upravljanja rizicima Društva, u nastavku će se objasniti način na koji ono upravlja rizicima relevantnim za njegovo poslovanje.

Rizici koji se javljaju u potprocesima javne nabave „Identificiranje potrebe i planiranje nabave“, „Odabir postupka“ i „Vrednovanje postupka nabave“ isključivo su rizici relevantni za naručitelja (naravno, utječu na ponuditelja, ali njima ponuditelj ne može upravljati). Primjeri rizika iz domene spomenutih potprocesa: „Neodgovarajući vremenski okvir“ (vjerojatna posljedica bila bi probijanje planiranog roka završetka radova), „Odabir neodgovarajućeg postupka“ (vjerojatna posljedica bila bi neuspjeh u postizanju najveće vrijednosti za novac), „Precijenjena vrijednost nabave“ (vjerojatna posljedica bila bi slab odaziv potencijalnih ponuditelja), itd. U ostalim potprocesima javne nabave javljaju se rizici relevantni za Društvo jer se odnose na ponuditelja ili se prenose s naručitelja na ponuditelja. Relevantni rizici koji se na Društvo prenose s naručitelja i utječu na uspješnost u javnonabavnom postupku, vjerojatne posljedice i proces upravljanja, prikazani su u [Tablica 5.2](#).

<sup>85</sup> Hunjak, T.: PPT, ENP i rizici u javnoj nabavi, Edukacije.eu, Zagreb, 2018

Rizik koji se s naručitelja prenosi na ponuditelja	Vjerojatne posljedice	Upravljanje rizikom
<b>Razvijanje specifikacija</b>		
Zbunjujuće specifikacije	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Upitan odaziv</li> <li>- Mogućnost za sklapanje nepoštenih poslova i nedobivanje natječaja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analiza svojstava i zahtjeva</li> <li>- Korištenje postupaka iskazivanja interesa i zahtjeva za informacijama s ciljem pojašnjavanja zahtjeva</li> </ul>
Neodgovarajuća formulacija zahtjeva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Varijacije u ponudama između Društva i ostalih ponuditelja</li> <li>- Upitno vrednovanje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analiza svojstava i zahtjeva</li> <li>- Korištenje postupaka iskazivanja interesa i zahtjeva za informacijama s ciljem pojašnjavanja zahtjeva</li> </ul>
<b>Priprema dokumentacije</b>		
Neprihvatljivi uvjeti i termini	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ugrađivanje dodatnih troškova u ponudu</li> <li>- Mogućnost odustajanja od natječaja</li> <li>- Parcijalna priprema ponude</li> <li>- Moguća promjena rokova i uvjeta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Korištenje postupaka iskazivanja interesa i zahtjeva za informacijama s ciljem pomicanja roka</li> </ul>
Pružene neodgovarajuće informacije	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uvođenje dodatnih troškova u ponude</li> <li>- Varijacije u ponudama</li> <li>- Upitno vrednovanje</li> <li>- Potreba za naknadnim pojašnjavanjima što odgađa završavanje postupka</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analiza svojstava i zahtjeva</li> <li>- Korištenje postupaka iskazivanja interesa i zahtjeva za informacijama s ciljem pojašnjavanja zahtjeva</li> </ul>
<b>Pozivanje, pojašnjavanje i zatvaranje ponuda</b>		
Neadekvatno rješavanje upita ponuditelja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moguće žalbe zbog nepoštenih postupaka</li> <li>- Povlačenje ponude</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ulaganje žalbe</li> <li>- Utjecati na naručitelja da se uvede primjena standardiziranih postupaka u odgovaranju na upite</li> </ul>
Stvarno ili percipirano favoriziranje u pružanju informacija	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moguće žalbe</li> <li>- Povlačenje ponude</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tražiti od naručitelja da pisane odgovore na upite dostavi svim potencijalnim natjecateljima</li> </ul>
Stvarna ili percipirana povreda povjerljivosti	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Žalbe ponuditelja</li> <li>- Nepovjerenje prema naručitelju</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Savjetovanje s ostalim ponuditeljima oko poduzimanja sigurnosnih mjera</li> </ul>
<b>Ocjenjivanje ponuda</b>		
Neuspješno provođenje učinkovitog postupka ocjenjivanja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nekonzistentne ocjene</li> <li>- Žalbe ponuditelja</li> <li>- Subjektivne ocjene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ulaganje žalbe</li> <li>- Tražiti uvid u dokumentaciju ponuditelja koji je ocjenjen najvećim brojem bodova</li> </ul>
Povreda sigurnosti	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tužba za neetične ili nepravedne postupke</li> <li>- Gubitak povjerenja ponuditelja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Savjetovanje s ostalim ponuditeljima oko poduzimanja sigurnosnih mjera</li> <li>- Utjecati da naručitelj osigura da članovi povjerenstva za ocjenjivanje razumiju i potpišu Sporazum o povjerljivosti</li> </ul>
<b>Odabir najpovoljnijeg ponuditelja</b>		
Odabir neodgovarajućeg ponuditelja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Žalbe ponuditelja</li> <li>- Dokazivanje kako odluka o odabiru nije u skladu sa zahtjevima iz dokumentacije</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ulaganje žalbe</li> <li>- Tražiti uvid u dokumentaciju ponuditelja koji je ocjenjen najvećim brojem bodova</li> </ul>

Tablica 5.2 Rizici relevantni za Društvo kroz potproces u javnoj nabavi<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Hunjak, T.: PPT, ENP i rizici u javnoj nabavi, Edukacije.eu, Zagreb, 2018

Osim navedenih rizika koji se javljaju u potprocesima javne nabave, postoje rizici koji su vezani uz djelatnost i indirektno utječu na uspješnost u javnonabavnom postupku:

- financijski rizici,
- politički rizici,
- pravni rizici,
- socijalni rizici,
- geološki rizici,
- tehnološki rizici,
- rizici završetka radova,
- rizici projektiranja,
- ekološki rizici,
- geografski rizici,
- rizici nabave,
- rizici sigurnosti i zaštite zaposlenih,
- meteorološki rizici,
- rizici s trećim stranama (partnerima, podizvoditeljima, itd.),
- rizici ugovora i
- rizici informacijske sigurnosti.<sup>87</sup>

Navedena lista građevinskih rizika obuhvaća rizike u svim spomenutim potprocesima i fazama natječajnog procesa, ali razlikujemo i rizike kod operative realizacije projekta po dobivenom natječaju. Oni zbog svoje dimenzije nisu obuhvaćeni u ovom radu. Lista navedenih rizika previše je detaljna za primjenu kod svih projekata, već je praksa Društva odabir glavnih rizika koji su karakteristični za promatrani projekt i njihova detaljnija analiza.

Obzirom na izloženost rizicima koji utječu na uspješnost završetka postupka javne nabave, kao i rizicima vezanim uz realizaciju projekta po dobivenom natječaju, potreban je ozbiljan pristup njihovom upravljanju jer direktno ili indirektno utječu na strukturu prihoda Društva. Stoga je preporuka kako bi sve veći naglasak u Društvu trebao biti na razvoju sustavnog procesa upravljanja rizicima što bi u konačnici moglo dovesti do povećanja uspješnosti u postupcima javne nabave pa i cjelokupnom poslovanju.

---

<sup>87</sup> Krakar, Z.: Korporativna informacijska sigurnost, Fakultet organizacije i informatike, Varaždin, 2014.

## 5.1. Upravljanje rizicima kroz faze natječajnog procesa u Društvu

U prethodnom poglavlju naveden je širok spektar rizika, ali više s aspekta naručitelja. U ovom poglavlju razmatrati će se rizici u natječajnom procesu s aspekta ponuditelja, naravno, fokusirani prvenstveno na društvo COLAS Hrvatska d.d. Iskustvo je takvo da je kod pojedinih rizika često postojao problem subjektivnosti pri njihovoj identifikaciji na određenom projektu (primjer: procjena količina, procjena rizičnosti naplate, izglednost izvanstroškovničkih radova, rizik sklapanja aneksa, upravljanje ugovorima, provedba kontrole izvršenja ugovora, itd). Zbog toga se u poslovanju Društva pokazalo korisnim voditi registar rizika za prošle projekte kroz sve njihove faze, od pripreme dokumentacije za natječaj pa sve do operativnog, građevinskog dijela. Svrha tog postupka je stvoriti kvalitetnu podlogu kako bi se kroz godine prema iskustvu prijašnjih projekta lakše identificirali i alocirali rizici za buduće projekte sličnih specifikacija.

U registru, utjecaj rizika se obično mjeri monetarnom vrijednošću te su, uz spomenuti utjecaj, tamo sadržani i ostali detalji rizika: vrsta rizika, status rizika, datum identifikacije rizika, plan postupanja, odgovorna osoba i vjerojatnost nastupa rizika. Svi ovi detalji su u registru raščlanjeni kroz faze natječajnog procesa.



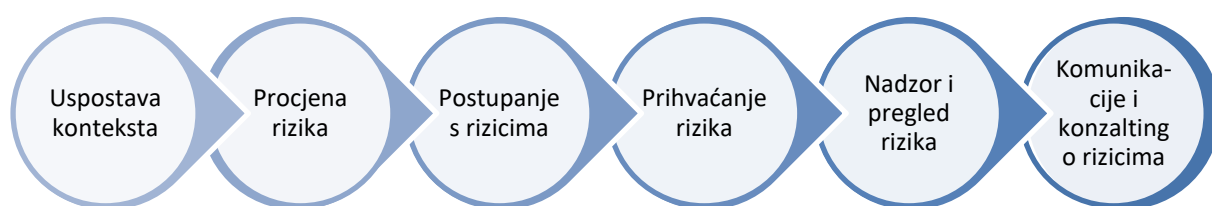
Slika 5.2 Faze natječajnog procesa

Budući da se natječajni proces smatra osnovnom aktivnosti u Društvu, ne čudi ovakva posvećenost upravljanju rizicima. Na *Slika 5.2* vidimo prikaz faza natječajnog procesa u Društvu. U svakoj fazi nailazimo na različite rizike (primjeri rizika kroz prve tri faze: nejasna natječajna dokumentacija, nepotpuna pojašnjenja naručitelja na postavljena pitanja vezano uz natječajnu dokumentaciju, zatim u fazi analize troškovnika rizik procjene troškova određenih troškovničkih stavaka, po tom rizici vezani uz alokaciju općih troškova, prikupljanje ponuda za podizvoditeljske radove, kašnjenje u pripremi ponude, rizik pomicanja roka otvaranja ponude, moguće žalbe, itd.). Razina rizika raste kroz početne faze natječajnog procesa i kulminaciju doseže u trenutku predaje ponude. Nakon faze predaje ponude rizik se aktualizira ili nestaje, odakle izlazi kako je upravljanje rizicima u prethodnim fazama od krucijalne važnosti za pozitivan ishod na natječaju, a samim time i za poslovanje. Društvu bi kroz sve faze natječajnog procesa trebao biti glavni cilj upravljanje rizicima s ciljem očuvanja učinkovitosti poslovanja i ostvarenja pozitivnog ishoda na natječaju. Za to je ključno uspostaviti kvalitetno organiziran proces upravljanja rizicima kako bi se oni pažljivo i stručno identificirali, analizirali te bi se na posljepku razvio sustav upravljanja istima u svakoj spomenutoj fazi procesa.

Društva koja su implementirala proces upravljanja rizicima, s vremenom razviju vlastiti sustav tehnika za upravljanje rizicima. U našem Društvu neke od najčešćih aktivnosti za identifikaciju i procjenu rizika su brainstorming, detaljna analiza projektne dokumentacije, obilazak gradilišta, analize scenarija, analize konkurencije, itd. Nakon identifikacije, procjene i vrednovanja rizika, odlučuje se o trošenju vremena i resursa za pripremu ponude.

Po donesenoj odluci o sudjelovanju na natječaju i pripremi ponude, a nakon izrade kalkulacije, u ponudu se uključuju rizici. Društvo održava interne sastanke, tzv. Tender commission sastanke, gdje su uključeni zaposlenici iz različitih odjela, s različitom razinom iskustva i specifičnim znanjima, inženjeri, stručnjaci iz financijskog i pravnog područja, nabave, geodetskog područja, mehanizacije i slično. Tender commission tim vrednuje i u ponudu uključuje identificirane rizike koji se mogu prihvatiti. Naravno, ovisno o složenosti i veličini projekta, proces upravljanja rizicima je više ili manje složen. Iz tog razloga postoje interno definirani razredi o potrebnom broju sastanaka prije predaje ponude i lista zaposlenika koji su kroz definirane zadatke uključeni. Bitno je da Društvo za projekte iznimno velike vrijednosti (iznad 15 milijuna eura prema internim pravilima) prepozna mogući nedostatak kapaciteta vlastitih zaposlenika i po potrebi angažira vanjske resurse, treću stranu, kako bi se u toj fazi upravljanja osigurao veći uspjeh.

Upravljanje rizicima (engl. risk management) u Društvu je još uvijek u razvojnoj fazi i preporuka je da u budućnosti treba razvijati sustav upravljanja rizicima unutar svih faza procesa upravljanja rizicima (*Slika 5.3*) i kroz sve faze natječajnog procesa (*Slika 5.2*). Investicije u infrastrukturu obilježene su visokom razinom rizika, prije svega zbog višegodišnjih jamstava za sanacije u jamstvenom roku. Zbog odgovornosti prema zajednici i utjecaju na okoliš, veliki naglasak treba biti na pronalasku načina kako upravljati i smanjiti posljedice rizičnih događaja i neizvjesnosti koje sa sobom nose.



*Slika 5.3 Faze procesa upravljanja rizicima*

Jedan od ciljeva ovog rada je pokušati utjecati na poboljšanje poslovnog odlučivanja u Društvu prilikom javljanja na javne natječaje. To podrazumijeva procjenu mogućih ishoda i odabir natječaja na koje će se Društvo javiti kao ponuđač za izvođenje radova. Kako bi u preporukama bili što sugestivniji, u nastavku su kroz studije slučaja analizirani primjeri natječaja javne nabave i njihov utjecaj na poslovno odlučivanje Društva.

## 6. Analiza naručitelja i modela u postupcima javne nabave kroz studije slučaja

Iz analize objavljenih natječaja u EOJN-u (Elektronički oglasnik javne nabave Republike Hrvatske) za područje niskogradnje unutar građevinskog sektora, i kroz interne dokumente Društva, može se zaključiti kako tijekom 2017. godine u Hrvatskoj dominiraju otvoreni postupci javne nabave te se u njima najčešće primjenjuje relativni model za odabir ENP-a. U većini postupaka ponder na kriterij cijene je 80-90% te se cijena i dalje nameće kao presudan kriterij. Kao dodatni kriterij javlja se rok izvršenja radova ili jamstveni rok za izvršene radove, a rjeđe se javljaju oba.

Provedene analize u ovom radu bi trebale rezultirati preporukama zaposlenicima Društva kako pristupati natječajima javne nabave. Jedan od logičnijih pristupa spomenutim natječajima bio bi s obzirom na vrstu postupka koji se u njima primjenjuje. No, u poglavlju 2.3.3. je spomenuto da se otvoreni postupak u Hrvatskoj provodio u 91% svih natječaja javne nabave u građevini u 2017. godini. S obzirom na tako nisku razinu zastupljenosti ostalih vrsta postupaka, a i činjenice da bi analiza pristupa javnom natječaju prema vrsti postupka mogla biti prilično opširna i potencijalno irelevantna za postupke koji se baš u Hrvatskoj i ne provode često, više pažnje je u ovom radu posvećeno detaljnijoj analizi samo otvorenih postupaka. Oni su se analizirali prema naručiteljima i javnonabavnim modelima koje kroz otvoreni postupak naručitelji promjenjuju u Hrvatskoj.

Analizirajući naručitelje i modele javnonabavnih postupaka na koje se Društvo javljalo u 2017. godini, možemo primijetiti kako su određeni naručitelji tijekom 2017. godine u većini postupaka koristili isti model. Dojam je bio da pri tome nisu kroz proces planiranja javne nabave vodili brigu o ciljevima javne nabave zbog kojih je kriterij ENP bio i uveden. Drugim riječima, nisu vodili računa o povećanju razine kvalitete, troškovne učinkovitosti ili društvene odgovornosti, već su isti model primjenjivali na sve natječeaje koje su raspisali na tržištu javne nabave, bez uvažavanja specifičnosti pojedinog predmeta nabave. Detaljnije će biti obrađeno kasnije.

Temeljem analize internih dokumenata vezanih uz natječeaje javne nabave u niskogradnji u Hrvatskoj na kojima je Društvo sudjelovalo tijekom 2017. godine, naručitelji bi se mogli podijeliti u dvije grupe s obzirom na visinu pondera koju pridružuju kriterijima za odabir ENP-a. Uz ove pondere, pokazalo se da naručitelji u pojedinoj grupi imaju još zajedničkih osobina: grupa koja se naziva „Naručitelji 1“ su naručitelji kojima upravljaju javne vlasti, a grupa naručitelja, koja se naziva „Naručitelji 2“, je ona kojima upravljaju jedinice lokalne uprave i samouprave, podjela u [Tablica 6.1](#).



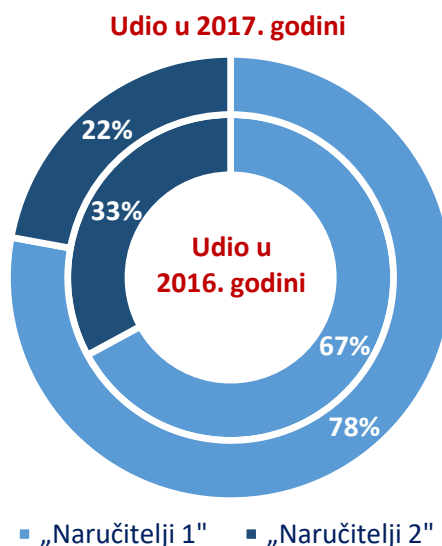
Podjela naručitelja	
<b>Naručitelji 1</b>	Koriste model u kojem je ponder na kriterij cijene 80% i više
<b>Naručitelji 2</b>	Koriste model u kojem je ponder na kriterij cijene 70%

*Tablica 6.1 Podjela naručitelja prema internom praćenju Društva*

Prema analizama internih dokumenata i natječajnih dokumentacija, vidljivo je kako u 2017. godini „Naručitelji 1“ u postupku javne nabave najčešće koriste model u kojem je ponder za kriterij cijene iznosio minimalno 80% dok je ukupni ponder ostalih kriterija, tj. kriterija kvalitete (poput jamstvenog roka, roka izvršenja radova i sl.) bio maksimalno 20%. Najčešće se kod kriterija kvalitete i radilo o samo jednom kriteriju: ili jamstveni rok ili rok izvršenja radova. Pri ovakvom odnosu pondera, razlika u cijeni od 10%, vrijedi kao razlika u ostalim kriterijima za više od 50%<sup>88</sup>. Kad je ponder cijene 90%, onda razlika u cijeni od 10% vrijedi kao razlika u ostalim kriterijima za enormnih 450%. Ovakav odnos pondera ne ističe u značajnijoj mjeri razlike u vrijednostima kriterija kvalitete među ponudama. Strategija ponuditelja bi u ovom slučaju mogla biti maksimalno snižavanje cijene na račun kvalitete. Zanimljivo je da se ovdje kvaliteta od strane naručitelja namjerno ili iz neznanja, možemo samo nagađati jer tu ne možemo govoriti o troškovnoj učinkovitosti ili društvenoj odgovornosti kad se u konačnici odluka temelji na najnižoj cijeni. Imamo i situaciju gdje najniža cijena još više dolazi do izražaja, odnosno postaje jedini kriterij. Posebnim uzancama o građenju je propisano da rok za otklanjanje nedostataka u cestogradnji iznosi dvije godine ako ugovorom nije drugačije propisano. Tu naručitelji vrlo često idu iznad ovog standardnog roka propisanog posebnim uzancama i propisuju jamstveni rok od pet godina. Taj rok od pet godina, u pravilu, svi ponuditelji ugrade u svoje ponude i na taj način kriterij jamstvenog roka postaje irelevantni kriterij. Jedini kriterij koji tada preostaje je kriterij cijene. U ovakvoj situaciji vezano uz grupu „Naručitelji 1“, prije navedene prednosti Društva koje se tiču kvalitete teško mogu doći do izražaja pred drugim ponuditeljima. Preporuka strategije Društvu bi u ovom slučaju bila usmjerenost na maksimalno snižavanje cijene ponude, naravno ukoliko je to u skladu s strategijom Društva.

Naručitelji grupirani pod nazivom „Naručitelji 2“ više su okrenuti ENP modelu vodeći računa o troškovnoj učinkovitosti i kvaliteti, a ne samo cijeni kao dominantom kriteriju. Koriste ENP model na način da cijena nosi 70% bodova, a ostali kriteriji zastupljeni su zajedno u preostalih 30% bodova. U ovakvoj situaciji razlika u cijeni od 10% vrijedi kao razlika u ostalim kriterijima za otprilike 25% što je prihvatljivije nego u prethodnoj situaciji. Ovdje se vrijednostima ostalih kriterija može ostvariti prednost pred ostalim ponuditeljima i tu bi Društvo trebalo imati svoju priliku. Analizama natječaja na koje se Društvo javilo u 2017. godini pronađeni su primjeri gdje su „Naručitelji 2“ kroz model ENP-a spomenutih 30% bodova podijelili na dva kriterija: jamstveni rok i rok izvršenja radova. Gdje na jamstveni rok otpada veći postotak bodova, najčešće 60% od spomenutih 30%, a na rok izvršenja radova otpada preostali dio. Primjer imamo kasnije u objašnjenju Studija slučaja 2.

<sup>88</sup> Hunjak, T.: PPT, ENP i rizici u javnoj nabavi, Edukacije.eu, Zagreb, 2018



Slika 6.1 Udio grupiranih naručitelja u ukupnoj vrijednosti javne nabave u COLAS Hrvatska d.d.<sup>89</sup>

Nažalost, vrijednost predmeta nabave grupe naručitelja „Naručitelji 2“ je bitno manja u odnosu na grupu „Naručitelji 1“. Možda je upravo i taj veliki iznos predmeta nabave razlog velikog pondera na cijenu kod grupe „Naručitelji 1“. S druge strane, tako velik iznos javnog novca bi možda i trebao biti razlog za značajnije uključivanje drugih kriterija u odabir ENP-a kako bi se postigla troškovna učinkovitost. Uglavnom, zbog većih se iznosa procijenjenih vrijednosti predmeta javne nabave, značajna energija i resursi Društva koriste na pripremu velikog broja natječajja za naručitelje grupirane u grupu „Naručitelji 1“. Udio grupe „Naručitelji 1“ u ukupnoj vrijednosti dobivenih natječajja javne nabave (napominjemo da je iz ukupne vrijednosti isključen udio privatnog sektora, pozivnih natječajja ili „pozivanje na ponudu“) je u 2017. godini iznosio 78%, a u 2016. godini 67% (Slika 6.1). Odavde možemo zaključiti kako su spomenuti naručitelji od strateške važnosti za poslovanje Društva. Iz tog razloga Društvo treba detaljno proanalizirati natječaje naručitelja grupiranih pod nazivom „Naručitelji 1“ za koje će pripremati ponudu, trošiti vrijeme i resurse obzirom da je model kojeg primjenjuju onaj koji favorizira najjeftinijeg ponuditelja. Iznimno je bitna procjena tržišta i mogućih konkurenata za koje se procjenjuje da će se odazvati na promatrani natječaj, prognoziiranje dumping cijena određenih ponuditelja te u takvim situacijama razmotriti mogućnost povlačenja pripreme ponude kako bi se resursi Društva mogli posvetiti kvalitetnijoj pripremi ponuda za druge natječaje.

Naručitelji grupirani pod nazivom „Naručitelji 2“ Društvu također donose poslovni udio koji nije zanemariv, 22% u 2017. godini i 33% u 2016. godini. Ovdje fokus Društva treba biti kako povećati uspješnost kod spomenutih naručitelja obzirom da oni primjenjuju modele koji su više u skladu s ENP ciljevima. Kroz analize natječaja na kojima je Društvo u 2017. godini sudjelovalo, kao dodatni kriteriji se primjenjuju jamstveni rok i rok izvođenja radova. Rok izvođenja radova je prilika gdje Društvo sofisticiranom mehanizacijom, novom opremom, iskusnim zaposlenicima i inovativnim tehnologijama može ostvariti značajnu prednost u odnosu na konkurenciju. Upravo kroz postupke javne nabave naručitelja iz grupe „Naručitelji 2“ Društvo bi trebalo intenzivno koristiti priliku da ostvari veći uspjeh na natječajima, stvaranjem

<sup>89</sup> Iz ukupne vrijednosti isključen udio privatnog sektora i pozivnih natječajja

prednosti pred ostalim ponuditeljima na temelju kraćeg roka izvođenja radova uslijed spomenutih konkurentskih prednosti.

Kako je kroz rad spomenuto, sustav javne nabave u Hrvatskoj temelji se na otvorenim postupcima javne nabave i primjeni relativnog modela ENP-a pa je preporuka Društvu da polazi od analize naručitelja i prema određenim naručiteljima donosi strategiju pripremanja ponude, odlučivanja i upravljanja rizicima. U nastavku su kroz studije slučaja obrađeni primjeri spomenutih grupa naručitelja, kao i modeli i kriteriji koji se primjenjuju u javnonabavnim postupcima u 2017. godini.

## 6.1. Studija slučaja 1

Tablica 6.2 Studija slučaja 1

<b>Investitor</b>	<b>Hrvatske ceste d.o.o.</b>			
<b>Projekt</b>	<b>Obnova državne ceste DC24 dionica od stac. 0+000 do stac. 8+750 (Zlata Bistrica - Konjščina)</b>			
<b>Vrijednost Kriterij</b>	50.000.000 kn			
Cijena	80%			
Jamstveni rok (godine)	20%			
<b>Vrsta postupka javne nabave</b>	otvoreni postupak			
<b>Ocjenjivanje ponuda</b>	10/2017			
<b>Formula za izračun</b>	C – cijena G - jamstveni rok Cmin - najniža cijena Cp - cijena promatranog ponuditelja Gmax - najduži jamstveni rok Gp - jamstveni rok promatranog ponuditelja			
<b>U=C+G</b>				
<b>C=80*Cmin/Cp</b>				
<b>G=20*Gp/Gmax</b>				
Ponuditelj	Cijena ponude bez PDV-om	Jamstveni rok (godine)	Ostvareni ukupan broj bodova	Δ ENP*
COLAS Hrvatska d.d.	38.989.534	5	100,00	0,0%
Zagorje gradnja d.o.o.	38.998.071	5	99,98	0,0%
Zajednica ponuditelja Tegra d.o.o.; Pomgrad d.d.; Niskogradnja Hren d.o.o.	40.556.719	5	96,91	-3,1%
Zajednica ponuditelja GIP Pionir Zagreb; VOC Celje d.d.; Tehno-elektro d.o.o.; Signal sistem d.o.o.	44.567.661	5	89,99	-10,0%

\* postotno odstupanje od prvo rangiranog ponuditelja, odabrane ekonomski najpovoljnije ponude

Vrijednost javne nabave koju prikazuje [Tablica 6.2](#) iznosi 50.000.000 kuna što prema internim mjerilima Društva spada u klasifikaciju velikih projekata. Naručitelj spada u grupu „Naručitelji 1“ i zanimljivo je vidjeti kako je sustav ocjenjivanja, prema kriterijima Društva, za veliku vrijednost predmeta javne nabave sveden na svega dva kriterija: cijenu s udjelom 80% i jamstveni rok s udjelom 20%. Svaki ponuditelj u svoju ponudu ugradio je maksimalno jamstvo od pet godina i samim time svi ponuditelji imaju jednaki broj bodova prilikom ponderiranja kriterija jamstva, kriterij postaje irelevantan, te se cijena nameće kao jedini kriterij za odabir ponuđača. Kritički gledano, investitor je društvo u vlasništvu države i postavlja se pitanje je li javnom nabavom kroz ENP koncept u ovoj studiji slučaja ostvaren osnovni cilj ENP koncepta: postizanje najbolje vrijednosti za novac, odnosno optimalna kombinacija različitih kriterija.

## 6.2. Studija slučaja 2

Tablica 6.3 Studija slučaja 2

<b>Investitor</b>	<b>Grad Varaždin</b>				
<b>Projekt</b>	<b>Rekonstrukcija raskrižja u Optujskoj ulici (kod TP Branka) - izgradnja rotora</b>				
<b>Vrijednost Kriterij</b>	2.080.000 kn				
Cijena	70%				
Dodatni kriteriji	30%				
Rok izvršenja radova	40%				
Jamstvo	60%				
<b>Vrsta postupka javne nabave</b>	otvoreni postupak				
<b>Ocjenjivanje ponude</b>	08/2017				
<b>Formula za izračun</b>	C – cijena UDK - ukupno dodatni kriteriji Cmin - najniža cijena Cp - cijena promatranog ponuditelja Rmin - najkraći rok izvršenja radova Rp - rok izvršenja radova promatranog ponuditelja Gmax - najdulje ponuđeno jamstvo Gp - ponuđeno jamstvo promatranog ponuditelja				
<b>U=C+UDK</b>					
<b>C=70*Cmin/Cp</b>					
<b>UDK=30%*(Rmin/Rp*40+Gp/Gmax*60)</b>					
Ponuditelj	Cijena ponude bez PDV-om	Rok izvršenja radova (dani)	Ponuđeno jamstvo (mjeseci)	Ostvareni ukupan broj bodova	Δ ENP*
COLAS Hrvatska d.d.	2.568.371	67	60,00	100,00	0,0%
Tegra d.o.o. Čakovec	2.649.663	75	36,00	89,37	-10,6%
Pedom asflati d.o.o.	2.703.511	90	36,00	86,23	-13,8%
PZC Varaždin d.d.	2.686.264	90	24,00	83,06	-16,9%

\* postotno odstupanje od prvo rangiranog ponuditelja, odabrane ekonomski najpovoljnije ponude

Navedena studija prikazana u [Tablica 6.3](#) primjer je javne nabave gdje su zastupljena dva kriterija, s dodatna dva podkriterija, pa samim time u postupak ocjenjivanja ENP-e ulazi više varijabli. S obzirom na pondere, ovo bi bio primjer za grupu „Naručitelji 2“. Društvo je u prikazanoj studiji slučaja u svim kriterijima ostvarilo najveći broj bodova. Ukoliko napravimo analizu mogućih scenarija i testiramo koliko je ponuda Društva cijenom mogla biti viša, uz nepromijenjene druge kriterije, dolazimo do scenarija gdje je cijena COLAS Hrvatska d.d. mogla biti veća za 17,4% od ponuđene, što iznosi 3.015.385 kuna, a svejedno bi bili odabrani ponuditelj. Prikazana studija slučaja primjer je ENP-a koji kroz svoje kriterije omogućava ostvarenje

ciljeva ENP koncepta, najbolje vrijednosti za novac, optimalne kombinacije različitih kriterija i najniža cijena u ovom slučaju definitivno nije presudni kriterij.

### 6.3. Studija slučaja 3

Tablica 6.4 Studija slučaja 3

<b>Investitor</b>	Županijska uprava za ceste Istarske županije			
<b>Projekt</b>	Radovi na izvanrednom održavanju županijske ceste ŽC5007 Motovun poddionica 1			
<b>Vrijednost Kriterij</b>	5.000.000 kn			
Cijena	85%			
Jamstveni rok (mjeseci)	15%			
<b>Vrsta postupka javne nabave</b>	otvoreni postupak			
<b>Ocjenjivanje ponude</b>	09/2017			
<b>Formula za izračun</b>	C – cijena R - jamstveni rok Cmin - najniža cijena Cp - cijena promatranog ponuditelja Gmax - najduži jamstveni rok Gp - jamstveni rok promatranog ponuditelja			
<b>U=C+G</b>				
<b>C=85*Cmin/Cp</b>				
<b>G=15*Gp/Gmax</b>				
Ponuditelj	Cijena ponude bez PDV-om	Jamstveni rok (mjeseci)	Ostvareni ukupan broj bodova	Δ ENP*
Cesta d.o.o.	3.841.002	50	100,00	0,0%
COLAS Hrvatska d.d.	3.998.130	50	96,66	-3,3%
Godina gradbeništvo in druge storitve d.o.o.	4.756.687	50	83,64	-16,4%

\* postotno odstupanje od prvo rangiranog ponuditelja, odabrane ekonomski najpovoljnije ponude

Vrijednost javne nabave vidljive kroz [Tablica 6.4](#) iznosi 5.000.000 kuna. Slično kao u studiji slučaja 1, koncept ENP-a u ovom predmetu javne nabave definiran je s dva kriterija: cijenom pondera 85% i jamstvenim rokom pondera 15%. Svaki ponuditelj je u svoju ponudu ugradio jamstvo od 50 mjeseci odnosno maksimalnu vrijednost koja je nosila maksimalni broj bodova za kriterij jamstveni rok. Samim time kriterij jamstva postaje irelevantan za ocjenjivanje pa se opet vraćamo na cijenu kao meritornom kriteriju za odabir ponuđača. Situacija oko kriterija se ne bi previše promijenila ni ukoliko bi se primijenio model u kojem bi se kriterij jamstveni rok zamijenio kriterijem roka izvršenja radova u radnim danima ili ukoliko bi jamstvenom roku bio dodan kriterij roka izvršenja radova da zajedno imaju ponder 15%. Zbog razlike u ponderima

kriterija, ovako malu razliku u cijeni od 3,3%, između najbolje ponude i ponude Društva, Društvo je trebalo kompenzirati povećanjem jamstvenog roka za 30%, odnosno na 65 mjeseci kako bi bilo najbolji ponuditelj (ako bi se kojim slučajem dobivali bodovi za produženo jamstvo). Kroz prikazanu studiju slučaja je vidljivo kako su prilikom ovako postavljenog modela ocjenjivanja ENP-a ponuditelji prisiljeni u svoje ponude ugraditi niske cijene. Na taj način je profitabilnost projekta za njih na rubnoj granici, kao i upitnost kvalitete same izvedbe jer je cilj postići što nižu cijenu ugrađenih materijala i radova. To možemo dodatno argumentirati činjenicom kako je prvo rangirani ponuditelj 23,2% ispod procijenjene vrijednosti predmeta javne nabave.

## 6.4. Studija slučaja 4

Tablica 6.5 Studija slučaja 4

<b>Investitor</b>	<b>Autocesta Rijeka-Zagreb d.d.</b>			
<b>Projekt</b>	<b>Sanacija asfaltne kolničke konstrukcije i ulegnuća na dionici Vrbovsko – Oštrovica</b>			
<b>Vrijednost Kriterij</b>	25.000.000 kn			
Cijena	90%			
Jamstveni rok (mjeseci)	10%			
<b>Vrsta postupka javne nabave</b>	otvoreni postupak			
<b>Ocjenjivanje ponude</b>	09/2017			
<b>Formula za izračun</b>	C – cijena G - jamstveni rok Cmin - najniža cijena Cp - cijena promatranog ponuditelja Gmax - najduži jamstveni rok Gp - jamstveni rok promatranog ponuditelja			
<b>U=C+G</b>				
<b>C=90*Cmin/Cp</b>				
<b>G=10*Gp/Gmax</b>				
<b>Ponuditelj</b>	<b>Cijena ponude bez PDV-om</b>	<b>Jamstveni rok (mjeseci)</b>	<b>Ostvareni ukupan broj bodova</b>	<b>Δ ENP*</b>
GP Krk d.d. i Mežnar građevinske usluge	24.748.429	24	100,00	0,0%
COLAS Hrvatska d.d.	24.950.197	24	99,27	-0,7%

\* postotno odstupanje od prvo rangiranog ponuditelja, odabrane ekonomski najpovoljnije ponude

I ovaj primjer studije slučaja 4, [Tablica 6.5](#), potkrepljuje tvrdnju iz prvog odlomka ovog poglavlja kako u praksi hrvatske javne nabave, u području niskogradnje, cijena još uvijek igra dominantnu ulogu. U prikazanoj studiji slučaja vrijednost javne nabave iznosi 25.000.000 kuna što prema internim mjerilima Društva spada u klasifikaciju projekata velike vrijednosti. Sustav ocjenjivanja je, kao i u prethodnim studijama slučaja (studija slučaja 1 i studija slučaja 3), također određen s dva kriterija: cijenom i jamstvenim rokom. Ponuditelji su u svoje ponude ugradili maksimalnu vrijednost (24 mjeseca) za koju su dobili maksimalne

bodove za kriterij jamstveni rok. U takvom modelu javne nabave spomenuti kriterij postaje nevažan, pa je jasno kako je najprihvatljivija ponuda ona koja ima najnižu cijenu. S obzirom da se cijene nisu previše odmaknule od vrijednosti javne nabave (za 1%), ponuda u visini vrijednosti javne nabave s jamstvenim rokom od 27 mjeseci bi bila najbolja ponuda (ako bi se kojim slučajem dobivali bodovi za produženo jamstvo). Budući da Društvo raspolaže sa suvremenom tehnologijom prilikom izvođenja radova temeljem koje može garantirati produženo jamstvo, u ovakvim slučajevima (kad je propisano jamstvo relativno kratko u odnosu na vrijednosti od 5 godina u prijašnjim primjerima), to bi se moglo iskoristiti. U idućoj studiji slučaja vidjeti će se na koji su način prije spomenute prednosti Društva i realizirane.

## 6.5. Studija slučaja 5

Tablica 6.6 Studija slučaja 5

<b>Investitor</b>	<b>Županijska uprava za ceste Međimurske županije</b>			
<b>Projekt</b>	<b>Rekonstrukcija ŽC 2034 s izgradnjom biciklističke trake Donji Kraljevec - Hodošan</b>			
<b>Vrijednost</b>	754.000 kn			
<b>Kriterij</b>				
Cijena	80%			
Rok izvršenja ugovora u radnim danima	20%			
<b>Vrsta postupka javne nabave</b>	otvoreni postupak			
<b>Ocjenjivanje ponude</b>	11/2017			
<b>Formula za izračun</b>	C – cijena R - rok izvršenja ugovora u radnim danima Cmin - najniža cijena Cp - cijena promatranog ponuditelja Rmin - najkraći rok izvršenja ugovora u radnim danima Rp - rok izvršenja ugovora u radnim danima promatranog ponuditelja			
<b>U=C+R</b>				
<b>C=80*Cmin/Cp</b>				
<b>R=20*Rmin/Rp</b>				
<b>Ponuditelj</b>	<b>Cijena ponude bez PDV-om</b>	<b>Rok izvršenja radova (dani)</b>	<b>Ostvareni ukupan broj bodova</b>	<b>Δ ENP*</b>
COLAS Hrvatska d.d.	751.377	30	98,86	0,0%
Pavlic-asfalt-beton	740.624	40	95,00	-3,9%
Tegra d.o.o.	805.006	40	88,60	-10,4%

\* postotno odstupanje od prvo rangiranog ponuditelja, odabrane ekonomski najpovoljnije ponude



*Tablica 6.6* prikazuje studiju slučaja 5 koja prema internim mjerilima Društva spada u klasifikaciju projekata male vrijednosti. Propisana su dva kriterija za bodovanje ponuda: cijena i rok izvršenja radova. Prvo rangirani ponuditelj cijenom je 1,5% bio viši od drugo rangiranog ponuditelja, ali je rokom izvršenja kroz sustav ocjenjivanja ostvario prednost. Upravo je na ovom natječaju društvo COLAS Hrvatska d.d. kapitaliziralo svoju prednost u mehanizaciji i brzini izvođenja radova. Ukoliko kroz analize mogućih scenarija napravimo simulaciju ponuda, prvo rangirani ponuđač COLAS Hrvatska d.d., uz nepromijenjen kriterij roka izvršenja, mogao je sadržavati 5,1% višu cijenu (789.895 kuna), a da i dalje bude prvorangirani ponuđač. U ovom natječajnom modelu bio je propisan maksimalni rok izvršenja radova koji je Društvo skratilo za čak 25% i stvorio prednost pred ostalim ponuditeljima. Primijetimo također da skraćenje roka od 25%, može donijeti razliku u cijeni od samo 5,1%. Ovim skraćenjem roka se ujedno izbjegla situacija da svi ponuditelji ugrade maksimalni traženi rok i time kriterij učine irelevantnim, što često i jest slučaj.

## 6.6. Zaključak na temelju studija slučaja

Prikazane studije slučaja su samo neke iz bogatog iskustva Društva temeljem kojeg možemo reći da se u Hrvatskoj u 2017. godini najčešće koristi relativni model za odabir ekonomski najpovoljnije ponude kroz otvorene postupke javne nabave. Ujedno smo i vidjeli kako se u niskogradnji ENP kriterij u javnim natječajima naručitelja grupiranih pod nazivom „Naručitelji 1“, u puno slučajeva zapravo pretvara u kriterij najniže cijene. Ovakva situacija dovodi u pitanje ciljeve ENP modela (kvaliteta, troškovna učinkovitost i društvena odgovornost) jer se odabire najniža cijena kao najvažniji cilj koji se želi ostvariti nauštrb kvalitete, društvene odgovornosti i troškovne učinkovitosti.

Obrađene studije slučaja 1, 3, 4 (pa djelomično i studija 5) pokazuju kako veliki ponder na cijenu ima presudan utjecaj na bodovanje, gdje drugi kriterij postaje irelevantan te se na taj način potiče odluka i odabir najjeftinijeg ponuditelja, zanemarujući ciljeve ENP modela. Dodatni rizici koji se javljaju u takvim situacijama jesu loša kvaliteta izvedenih radova, dodatni troškovi za odabranog ponuditelja i godinama nakon završetka projekta. Ponuditelji su prisiljeni ugrađivati materijale upitne kvalitete kako bi ostali unutar ponuđene cijene, a time dolazi do sanacija u jamstvenom roku koje značajno opterećuju poslovanje ponuditelja. Iz analiza koje prikazuje *Slika 6.1* i kroz spomenute studije slučaja, „Naručitelji 1“ imaju značajan udio u ukupnoj vrijednosti natječaja na koje se Društvo javilo tijekom 2016. i 2017. godine, te im stoga čine bitan segment strateške politike i poslovnog odlučivanja u procesima javne nabave.

Stavljanje velikog pondera na kriterij cijene, što u praksi često rezultira situacijom da drugi kriterij postane irelevantan, je možda razlog nedovoljne upućenosti voditelja javne nabave, a kao posljedicu može pobuditi sumnju kod ponuditelja u poštene namjere naručitelja, tj. u troškovnu učinkovitost potrošnje javnih sredstava. Iz tog razloga bi javni naručitelji trebali obratiti pozornost na kvalitetno educiranje osoblja da steknu potrebna znanja i treninge za odabir postupaka i modela javne nabave. Također, bilo bi dobro da

analiziraju i revidiraju postupke ocjenjivanja za odabir ekonomski najpovoljnije ponude i kvalitetnije upoznaju tržište kako bi se sustav javne nabave u Hrvatskoj unaprijedio.

Studija slučaja 2 je pokazala pozitivan primjer primjene ENP modela u Hrvatskoj, gdje su mogle doći do izražaja prednosti Društva. Ta studija pokazuje veću okrenutost naručitelja prema troškovnoj učinkovitosti i kvaliteti, a ne samo cijeni kao dominantom kriteriju. To za sobom povlači i kvalitetniju uslugu za naručitelja. U ukupnoj vrijednosti natječaja na koje se Društvo javilo tijekom 2016. i 2017. godine na naručitelje grupirane pod nazivom „Naručitelji 2“ (za koje je primjer studija slučaja 2) okvirno otpada trećina prihoda. Ta količina nije zanemariva, tim više jer se tu radi o natjecajima koji su modelom više okrenuti kvaliteti, troškovnoj učinkovitosti i društvenoj odgovornosti pa bi prema njima trebalo jačati strategiju većeg tržišnog uspjeha.

## 6.7. Nadogradnja kriterija ENP u niskogradnji u Hrvatskoj

Na temelju analiza iz studija slučaja može se donijeti zaključak kako je u Hrvatskoj niskogradnji u 2017. godini kroz postupke javne nabave cijena još uvijek determinirajući čimbenik pri odabiru ponuditelja. Tu se postavlja pitanje je li time postignuta krajnja svrha ENP-a, postizanje najboljeg omjera između cijene i kvalitete, brige o socijalnim, ekološkim i društvenim interesima? Odgovor koji se nameće jest potreba za proširenjem opsega kriterija koji bi se, ovisno o vrsti javne nabave, uzeli u obzir pri vrednovanju ENP-a i utjecali na postizanje spomenutih ciljeva.

O položaju Hrvatske javne nabave i stupnju razvijenosti u odnosu na ostale članice Europske unije osvrnuli smo se u uvodnome dijelu, poglavlje 2.3. Na koji način pojedine članice EU-a brinu o javnoj nabavi? U Francuskoj je u ožujku 2016. uspostavljena Državna uprava za javnu nabavu radi definiranja državne politike javne nabave i pružanja obuke javnim kupcima. U Irskoj je uspostavljeno središnje tijelo za javnu nabavu s jasnim mandatom za poboljšanje upravljanja javnom potrošnjom te sveobuhvatnom primjenom podataka o tržištu i drugih podataka o nabavi. U Italiji je stvaranjem koordiniranog sustava za utvrđivanje potreba i postupka za nabavu zasnovanu na suradnji postignuta godišnja prosječna ušteda od 23 %. U okviru projekta HAPPI<sup>90</sup>, javni naručitelji u više država članica EU-a zajednički nabavljaju inovativna rješenja. Slovačka je uspostavila registar ugovora koji omogućuje javni pristup svim ugovorima koje su sklopila javna tijela u državi, čime se povećava transparentnost i omogućuje javni nadzor.<sup>91</sup>

Komisija je utvrdila šest prioritetnih područja u kojima jasne i konkretne mjere mogu pretvoriti javnu nabavu u snažan instrument u paketu mjera gospodarske politike svih država članica. To bi moglo dovesti do znatnih koristi u području javne nabave. Spomenuta područja su:

2. osiguravanje veće primjene strateške javne nabave,

<sup>90</sup> Healthy Ageing Public Procurement of Innovations (Javna nabava inovacija za zdravo starenje). <http://www.happi-project.eu/>

<sup>91</sup> Europska komisija: Komunikacija komisije europskom parlamentu, vijeću, europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija; Kako unaprijediti funkcioniranje javne nabave u Europi i za nju, Strasbourg, 2017

3. profesionalizacija javnih kupaca,
4. bolji pristup tržištima javne nabave,
5. veća transparentnost, integritet i bolji podaci,
6. poticanje digitalne transformacije javne nabave,
7. suradnja za zajedničku javnu nabavu.<sup>92</sup>

Nekoliko država članica razvija strateški pristup politikama javne nabave koji se nadopunjuju inicijativama na lokalnoj razini, a tu možemo spomenuti i dobre primjere u Hrvatskoj. Gradovi i jedinice lokalne uprave i samouprave ugrađuju ciljeve ENP modela u postupke javne nabave što se vidjelo iz nekih obrađenih studija slučaja i internih analiza.

Državna tijela bi, potaknuta partnerstvom unutar zemalja EU-e za održivu javnu nabavu, trebala odigrati pokretačku ulogu u postupku prelaska na moderne, inovativne i održive sustave javne nabave 21. stoljeća. Kako bi se ENP u Hrvatskoj približila konceptu koji je prisutan u razvijenim zemljama Europske unije (poput Islanda, Norveške, Estonije, Danske, Belgije i ostalih zemalja koje su u području javne nabave iznad prosjeka EU) trebala bi se razmotriti nadogradnja ENP modela dodatnim kriterijima za ocjenjivanje ponuda. Time bi se utjecalo na povećanje konkurentnosti i podizanje razine kvalitete izvedenih radova jer cijena kao takva ne bi bila ograničavajući čimbenik koji se najviše reflektira kroz kvalitetu ugrađenih materijala.

Uzimanjem u obzir nekih od sljedećih kriterija koje bi trebalo uključiti u ENP model u Hrvatskoj, ENP bi se približio temeljnim principima (konkurentnost, učinkovitost, društvena odgovornost, inovativnost i visoka kvaliteta):

- posjedovanje sustava osiguranja kvalitete (ISO certifikati) – kod projekta velike vrijednosti ugraditi u ponudu dodatne bodove za posjedovanje ISO 9001, ISO 1400 i OHSAS 18001 čime ponuditelj osigurava postizanje kvalitete izvedbe, brigu o sigurnosti na radu i brigu o zaštiti okoliša, a čime se opravdava briga o zadovoljenju ENP ciljeva, kvaliteti i društvenoj odgovornosti.
- reference predloženog osoblja za vođenje gradilišta – gdje bi se dokazivanjem stručne sposobnosti nominiranog glavnog inženjera za projekte slične složenosti i/ili vrste radova, stvorili preduvjeti i svojevrsni sigurnosni faktori za pravovremenu i kvalitetnu izvedbu projekta. Ugradnjom spomenutog kriterija u sustav bodovanja, uz nadzor da nominirani inženjer ujedno i vodi projekt, potvrdila bi se briga o troškovnoj učinkovitosti, naravno kvaliteti, ali i ostalim ciljevima ENP modela.
- mogućnost zbrinjavanja otpada – dokazivanjem ovlaštenja za zbrinjavanje građevinskog otpada ili priloženim ugovorom o zbrinjavanju otpada ponuditelj bi ostvario dodatne bodove u postupku ocjenjivanja. Time bi se utjecalo na smanjenje ilegalnih deponija građevinskog

<sup>92</sup> Europska komisija: Komunikacija komisije europskom parlamentu, vijeću, europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija; Kako unaprijediti funkcioniranje javne nabave u Europi i za nju, Strasbourg, 2017

otpada u blizini građevinskih projekata i posljedično tome, onečišćenje okoliša. Također, na uključivanje troškova zbrinjavanja otpada u ponudu, kroz vrste javnonabavnih postupaka i modela za ocjenjivanje ENP-a koji se primjenjuju u 2017. godini, ponuditelj gubi konkurentnost. Uključivanje troškova zbrinjavanja u ponudu nije praksa u javnoj nabavi niskogradnje jer se ugrađivanjem istih podiže cijena ponude, a ne dobivaju se dodatni bodovi. Ovim kriterijem pokazuje se briga o društvenoj odgovornosti i smanjenju negativnih utjecaja na prirodu pa svakako treba razmotriti njegovu primjenu u praksi. Zbrinjavanje otpada u postupke javne nabave može se ugraditi na dva načina:

- prvi, način zbrinjavanja otpada mogao bi se definirati u natječajnoj dokumentaciji kao uvjet sposobnosti (seleksijski kriterij), što znači da bi tu stavku trebalo uključiti u troškovnik. Samim time društva koja raspolažu vlastitom lokacijom za zbrinjavanje otpada kroz taj kriterij ostvarila bi prednost kroz manje troškove zbrinjavanja od onog ponuditelja koji tu uslugu mora platiti nekom drugom.
- i drugi, način zbrinjavanja otpada mogao bi se uključiti kao kriterij u ENP model za ocjenjivanje ponuda. Time bi se utjecalo na održivu javnu nabavu kroz vođenje brige o društvenoj odgovornosti i okolišnim utjecajima projekta. U tom se slučaju način zbrinjavanja otpada ne smije uključiti u uvjete sposobnosti.

Društvo bi trebalo intenzivno koristiti mogućnost da kroz savjetovanje prije objave ukaže naručiteljima na dodatne učinke koji bi se postigli ugrađivanjem spomenutih kriterija u ENP. Na taj način bi ujedno i povećali vlastitu uspješnost u javnonabavnim postupcima. Treba pokušati, u suradnji s ostalim ponuditeljima (konkurentima) zajednički nastupiti prema naručiteljima: izložiti razloge i prednosti za ugrađivanjem dodatnih kriterija ili pokušati kroz sinergiju ponuditelja inzistirati na radionicama i diskusijama s naručiteljima. Time bi stvorili preduvjete za moguće promjene u javnonabavnim postupcima, a između ostalog i nadogradnju ENP kriterija.

## 7. Zaključak

U radu je analizama obrađena strateška dimenzija javne nabave na makroekonomskoj razini država članica EU, s posebnim fokusom na stanju u Hrvatskoj, i na mikroekonomskoj razini društva COLAS Hrvatska d.d. S makroekonomskog aspekta su istaknuti primjeri gdje su u proteklih nekoliko godina u nekim državama članicama poduzeti ohrabrujući koraci kako bi se javna nabava temeljito reformirala. Također, paralelno je objašnjen stupanj razvijenosti javne nabave u našoj zemlji u usporedbi s ostalim članicama EU. Izloženim nizom indikatora može se naslutiti zaostajanje hrvatske javne nabave u odnosu na razvijene zemlje EU-a. Tome je uvelike doprinijela složenost postupaka javne nabave u Hrvatskoj, opterećenost prevelikim administrativnim teretom, nedovoljna primjena definiranih pravila u praksi, primjena vrsta javnonabavnih postupaka i modela za ocjenjivanje ENP-a, kao i sporost u primjeni novih alata i digitalizacije javne nabave.

Na razini javnih naručitelja u području niskogradnje u Hrvatskoj primijećeno je da je neophodan strateški pristup javnoj nabavi, educiranje stručnjaka, revizija postojećeg stanja, unaprjeđenje DKOM postupaka i postupka savjetovanja prije objave. Detaljnijom analizom prikladnih vrsta javnonabavnih postupaka i modela za ocjenjivanje ENP-a, stvorili bi se uvjeti za donošenje kvalitetnijih odluka vezanih za odabir kriterija ENP-a, a unaprjeđenjem tih kriterija i monitoringom donesenih odluka bi se učinkovitije upravljalo ekonomskim, socijalnim i ekološkim izazovima. Kroz izloženo zaključujemo kako je u Hrvatskoj javna nabava u niskogradnji u razvojnoj fazi što je argumentirano dominacijom otvorenog postupka s udjelom od 91% u 2017. godini.

U radu su također pokazani efekti stavljanja velikih pondera na kriterij cijene. Preko studija slučaja je pokazano kako kriteriji koji se u postupku javljaju s malim ponderima vrlo često postaju irelevantni te se kriterij ENP-a svodi na kriterij najniže cijene.

S mikroekonomskog aspekta, u radu je obrađen proces odlučivanja i upravljanja rizicima u javnonabavnim postupcima u društvu COLAS Hrvatska d.d. Posebno je analizama obrađena ekonomski najpovoljnija ponuda, modeli koji se primjenjuju za ocjenjivanje ENP-a i potencijal za njegovo poboljšanje kroz nadogradnju kriterija za ocjenjivanje. Glavni cilj je bio izraditi preporuke za društvo COLAS Hrvatska d.d. vezane uz pristup javnim natjecajima te su one navedene u nastavku.

### Preporuke

Preporuka za društvo COLAS Hrvatska d.d. prije svega je rad na intenzivnijem korištenju mogućnosti savjetovanja prije objave javne nabave kako bi se utjecalo na jačanje tržišne pozicije. Iskoristiti savjetovanje kao priliku za prezentiranje inovativnih rješenja i proizvoda što bi kroz transparentni sustav, u kojem se vodi briga o jednakosti tržišnog natjecanja, za Društvo stvorilo prednost u odnosu na ostale ponuditelje za predmete javne nabave (poglavlje 2.3.4. Savjetovanje prije postupka javne nabave). Također, Društvo treba pokušati razmotriti mogućnost utjecaja na naručitelje kako bi se djelovalo na poboljšanje dokumentacije i

specifikacija, ukazati na mogućnosti pojednostavljenja javne nabave standardiziranjem procesa, razmjenom najbolje prakse sa ostalim članicama EU i profesionalizacijom javne nabave.

U području održive javne nabave utjecati na podizanje odgovornosti javnih naručitelja za primjenu postupaka javne nabave u koje će se ugraditi bitni elementi održive javne nabave. Na taj će način Društvo graditi svoju priliku za podizanje uspješnosti u javnonabavnim postupcima kroz inovativne proizvode (navedeni u poglavlju 2.4.) i ekološku osviještenost u proizvodnji i primjeni materijala.

Društvo treba raditi na razvoju sustavnog procesa upravljanja rizicima što bi utjecalo na povećanje uspješnosti u postupcima javne nabave. Potrebno je upravljanje višestrukim rizicima: rizicima koji su vezani uz Društvo, rizicima koji se prenose s naručitelja na Društvo i rizicima djelatnosti koji također značajno utječu na uspješnost u postupcima javne nabave, o čemu se detaljno govori u poglavlju 5.

Poželjno bi bilo ukazati naručiteljima na pozitivne učinke koji bi se postigli ugrađivanjem dodatnih kriterija u ENP. Društvo je spremno na takvu situaciju pa bi uz potpuniju uslugu pokušalo iskoristiti vlastite konkurentske prednosti za postizanje veće uspješnosti (poglavlje 6.7.). Pokušati kroz isticanje pozitivnih učinaka vezanih uz ekološku i društvenu odgovornost utjecati prije svega na uvođenje kriterija o zbrinjavanju otpada u ocjenjivanje ENP gdje Društvo vidi svoju priliku za postizanje prednosti u odnosu na druge ponuditelje obzirom da je u završnoj fazi dobivanja dozvole za gospodarenje otpadom za tri lokacije u Hrvatskoj.

Dodatno razvijati proces odlučivanja prilikom odabira javnonabavnih postupka na koje će se javiti, pripremati ponudu, trošiti vrijeme i resurse. Detaljno proanalizirati natječaje naručitelja grupiranih pod nazivom „Naručitelji 1“ obzirom da se model kojeg primjenjuju svodi na onaj koji favorizira najjeftinijeg ponuditelja. Slijedom izloženih observacija u poglavlju 6., potrebno je usmjeriti aktivnosti prema povećanju udjela naručitelja grupiranih pod nazivom „Naručitelji 2“, obzirom da oni primjenjuju modele koji su u skladu s ENP ciljevima, te na taj način utjecati na povećanje tržišnog udjela.

Na temelju činjenica izloženih u ovom radu prilikom istraživanja spomenutih makroekonomskih i mikroekonomskih analiza javne nabave zaključujemo da javna nabava ima multiplikativni učinak<sup>93</sup> na sve gospodarske sektore: od građevine, industrije, energetike, prometa i dr., a uz to i potiče razvoj uslužnog sektora. Rast gospodarstva proporcionalno utječe na rast sredstava za financiranje javnonabavnih postupaka. Ukoliko se poveća troškovna učinkovitost u procesima javne nabave, povećat će se i zastupljenost elemenata održive javne nabave te inovativnosti. Ovakva situacija bi trebala imati pozitivne učinke na razvoj cjelokupnog gospodarstva, na što je svojim poslovanjem društvo COLAS Hrvatska d.d. već spremno.

<sup>93</sup> Conference on Strategic Public Procurement, Highlights, Paris, 2017.

## 8. Literatura

### Knjige

1. Hunjak, T.: Ekonomski najpovoljnija ponuda - u potrazi za dobrom praksom, TEB, Zagreb, 2011.
2. Hunjak, T.: Ekonomski najpovoljnija ponuda - u potrazi za dobrom praksom, DIB, Zagreb, 2017.
3. Hunjak, T.: Ekonomski najpovoljnija ponuda, HZRIFD, Zagreb, 2010.
4. Kiiver, P., Kodym, J.: The practice of public procurement: tendering, selection and award, Intersentia, 2014.
5. Krakar, Z.: Korporativna informacijska sigurnost, Fakultet organizacije i informatike, Varaždin, 2014.
6. Perko-Šeparović, I. : Teorije organizacije, Školska knjiga, Zagreb, 1975.
7. Sikavica, P., Hunjak, T., Begičević-Ređep, N., Hernaus, T.: Poslovno odlučivanje, Školska knjiga, Zagreb, 2014.
8. Turudić, M.: Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017.

### Časopisi, stručni radovi i članci

9. Agerberg, J.N., Ågren, J.: Risk management in the tendering process (A survey of risk management practices within infrastructural construction), Master of Science Thesis in the Master's Programme Design and Construction Project Management, Göteborg, Sweden, 2012.
10. Bouwer, M., Jonk, M., Berman, R.: Green Public Procurement in Europe – Conclusions and recommendations, Virage Milieu & Management bv, AJ Haarlem, 2006.
11. Blay, M.A.B., The Strategic Use of Public Procurement in Support of Innovation, European Procurement & Public Private Partnership Law Review, br. 1, 2014.
12. Conference on Strategic Public Procurement, Highlights, Paris, 2017.
13. Dreschler M.: Fair competition, How to apply the 'Economically Most Advantageous Tender' (EMAT) award mechanism in the Dutch construction industry, Netherland, 2009.
14. Europska komisija: Komunikacija komisije europskom parlamentu, vijeću, europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija; Kako unaprijediti funkcioniranje javne nabave u Europi i za nju, Strasbourg, 2017.
15. Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta: Ekonomski najpovoljnija ponuda, Priručnik s praktičnim primjerima, Zagreb, 2017.
16. Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta: Kriterij za odabir ekonomski najpovoljnije ponude, Smjernice br.2, Zagreb, 2017.
17. Mundar, D., Relativni modeli za odabir ekonomski najpovoljnije ponude, Fakultet organizacije i informatike, Varaždin, 2017.

## Zakoni i norme

18. Direktive EU
19. Zakon o javnoj nabavi

## Izvori s interneta

20. <http://ec.europa.eu/eurostat>
21. <http://www.javnabavna.hr/>
22. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM:2017:572:FIN>
23. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_overview/index_en.htm)
24. [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/GPP\\_Good\\_Practices\\_Brochure.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/GPP_Good_Practices_Brochure.pdf)
25. <http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>
26. <https://www.hgk.hr/documents/gradevinski-sektor-eu-i-hrvatske-od-recesije-do-oporavka57b6e421116a4.pdf>
27. <https://www.hgk.hr/documents/statisticki-pokazatelji-u-graditeljstvu-20175b3b205891561.pdf>
28. <http://www.happi-project.eu/>
29. <http://integrityobservers.eu/default2.aspx>
30. <https://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html>
31. <https://www.iso.org/iso-14001-environmental-management.html>
32. [https://en.wikipedia.org/wiki/OHSAS\\_18001](https://en.wikipedia.org/wiki/OHSAS_18001)
33. <http://www.COLAS.hr/>

## Ostali izvori

34. Hunjak, T.: PPT, ENP i rizici u javnoj nabavi, Edukacije.eu, Zagreb, 2018
35. Interni dokumenti COLAS Hrvatska d.d.